طارق البشري

# دراسات في الديمقراطية المصرية

دار الشروق

دراسات في
الديمقراطية المصرية

الطبعة الأولى

١٤٠٧هـ - ١٩٨٧م



القاهرة: ١٦ شارع جواد حسني - هاتف ٧٧٤٨١٤ - ٧٧٤٥٧٨ برقيا: شروق
تلكس: 93091 SHROK UN

بيروت: ص ب ٨٠٦٤ - هاتف ٣١٥٨٥٩ - ٨١٧٧٦٥ - ٨١٧٢١٣ - برقيا: داشروق
تلكس: SHOROK 20175 LE

SHOROUK INTERNATIONAL 316/318 REGENT ST LONDON W1 UK TEL 6372743/4

# مقدمة

هذه مجموعة من الدراسات كتبتها فى فترات مختلفة ، وفى ظروف فكرية وظروف عامة متباينة ، ولكنها كلها تقع فى الفترة من ١٩٦٧ إلى ١٩٧٧ ، ما عدا واحدة نشرتها فى ١٩٨١ وختمت بها هذه المجموعة ، لأنها تحمل وجهة نظر لا تزال قائمة ، أى أنها تحمل فيما أتصور دعوة فكرية أتقدم بها للقارئ اليوم .

هى خمس عشرة دراسة ومقالا ، اخترتها جميعا يجمعها موضوع واحد ، وهو البناء التنظيمى للدولة فى مصر أى مؤسسات الدولة والمؤسسات السياسية بعامة ، وإن سبعا من هذه الدراسات تتعرض فى الأساس للفترة من ثورة ١٩١٩ إلى ثورة ٢٣ يوليه ١٩٥٢ ، وثمانيا منها تقع فى الفترة التالية على ١٩٥٢ ، وذلك مع التحفظ إزاء التداخل فى المساحات الزمنية حسبما يفرض على الكاتب موضوع كل دراسة وتنوعه ، ويظهر ذلك أكثر ما يظهر فى دراسات الفترة التالية لسنة ١٩٥٢ ، وبخاصة الدراسات الأربع الأولى من هذه الفترة .

وقد لا يحسن بالكاتب أن يكثر من التعليق على كتاباته . ولكن مايسوغ به هذا الأمر هنا إن المنشور بين دفتى هذا الكتاب هو مجموعة من دراسات إن جمعها موضوع عام واحد ، فقد تفرقت فى موضوعاتها التفصيلية على مساحة من الزمن وتنوع فى الظروف ، فلزمتها مقدمة تضم وحداتها لتترابط عند نظر القارئ إليها ، ثم إن هذه الدراسات تنشر فى كتاب بعد أعوام عديدة من كتابتها وإذاعتها الأولى فحسن لدى الكاتب أن يدوّن ماتراءى للذهنه من تعليقات وهو يقرؤها ليعدها للنشر .

وإذا كانت الدراسات كلها تتعلق بالمؤسسات السياسية ونظام الحكم ، فقد بدأتها بموضوع ليس أسبقها تاريخا فى إعداده ، وإن كان أسبقها فى الفترة المؤرخة ، لأنه يتعلق بالاحتلال

البريطانى لمصر. وإن سبب تقديم هذه الدراسة على غيرها لايرجع فقط إلى الأسبقية الزمنية للفترة المدروسة ، إنما يتعلق بما وقر لدى الكاتب ، وهو لايزال يعيد القول فيه ويزيده لا يكل ولا يمل ، من أنه يتعين على كل من يقرأ فى تاريخ مصر والعرب وشعوب الإسلام ، أو يجيل بصره وذهنه فى أى جانب من جوانب هذا التاريخ ، يتعين أن يبدأ بتذكر وقائع المواجهة التى جرت ولاتزال تجرى بيننا وبين أوروبا والغرب بصفة عامة . ووقائع الغزو والاقتحام وتغلغل النفوذ . سواء كان عسكريا أو اقتصاديا أو شمل أيا من المجالات المادية والمعنوية للنشاط الإنسانى . وهى وقائع تتخذ مجالها الزمانى على المساحة الممتدة من خواتيم القرن الثامن عشر حتى الآن .

ثم إن هذه الدراسة الأولى . كان حسبى منها أن تكشف عن الأسلوب الذى أمكن به تعديل مضامين سياسية كاملة . وتحقيق انعطافة تاريخية عميقة ، بقدر محدود من التعديلات المؤسسية والنظامية الدقيقة . وهذه الفكرة تظهر فى الدراسة الثانية أيضا بصورة لاأحسبها غامضة . ثم هناك اعتبار آخر كنت أردت أن أبيّنه بهذه الدراسة الأولى عند إذاعتها فى ١٩٧٢ ، وهو أن كثيرا من الانعطافات التاريخية العميقة والحادة والكبيرة ، قد تبدو لمعايشيها كما لو كانت اجراءات وقتية لا تلبث أن تزول . وهذه النقطة كانت مما طرحته علينا هزيمة ١٩٦٧ واحتلال إسرائيل لسيناء المصرية والجولان السورية وضفة نهر الأردن العربية من أرض فلسطين . كنا بعد الهزيمة لهول ما فاجأتنا ، نستكثر أن تعود أرضنا إلينا بعد خمس سنوات أو ثلاث ، ولا نريد أن نصدق أنها تحتاج لزمن أطول ، وكان بعيدا عن وعينا تماما أننا بهذه الهزيمة دخلنا فى دورة أخرى من دورات الفلك الدوار ، الله وحده هو العليم ـ سبحانه وتعالى ـ بموعد انتهائها وبموعد اقترابنا التالى من هدفنا القديم الجديد « الاستقلال » ، واقتضانى هذا الشعور النظر فى الفترة التالية لعام ١٨٨٢ لعلى آتى منها بقبس « أو أجد على النار هدى » ألا جزى الله الشدائد كل خير ، إن هذه الهزيمة التى تمثلنا معناها مع كر السنين ، قد هزت بقوتها نفوسنا ، ولطمت رءوسنا لطمة الإفاقة ، وعرفنا بها العدو من الصديق وعرفنا أن الاستقلال ليس لليد ( السياسة ) ولا للفم ( الاقتصاد ) فقط ، ولكنه للمخ ( الفكر ) أى استقلال العضو الذى تتخلق فى أحشائه الإرادة قبل أن يكبتها الفم أو تضغط عليها اليد .

قد كنت حاولت فى هذه الدراسات أن أوضح الآصرة . وأن أمزج بين الجانب التنظيمى للمؤسسات وبين القوى السياسية والاجتماعية التى صاغت هذه المؤسسات وعملت من

خلالها ، على تحالف أو تخاصم بين هذه القوى وبعضها البعض . وكيف صيغت هذه المؤسسات لامن خلال تصميماتها التنظيمية ( الهندسية ) وحدها ، ولكن من خلال علاقات التصارع والتوافق بين هذه القوى السياسية الاجتماعية ، تصارعها وتوافقها على تخطيط هذه التصميمات وإقامة الأبنية ومدِّ القنوات ، بحيث أن البناء المؤسسى إنما يجرى تشييده من خلال عملية صراع سياسى اجتماعى ، أو توافق سياسى اجتماعى بين قوى متعددة . وهو بهذه المثابة يمثل صيغة تحالف وصيغة صراع أملتهما التوازنات الاجتماعية السياسية فى مرحلة تاريخية بعينها . وهى صيغة تبقى مابقيت الأسس العامة لهذه التوازنات .

كما حاولت أن أبين أن القاعدة التنظيمية أو المبدأ السياسى أو الفكرة النظرية شىء ، وأن التوظيف السياسى والاجتماعى أو الإعمال الفعلى لهذه القاعدة أو المبدأ أو الفكرة فى الظروف الملموسة شىء آخر ، وأن العمليات السياسية والاجتماعية الجارية صراعا وتحالفا ، قد تخالف بين الهدف النظرى المنشود من أية قاعدة أو مبدأ ، والذى شرعت القاعدة أو المبدأ لتحقيقه أصلا ، وبين الوظائف العملية التى يقوم بها وتفضى إليها فى التطبيق الفعلى . وأن ذات الفكرة النظرية قد يفضى تطبيقها فى بلد مّا أو زمان مّا إلى نقيض ما أفضى إليه التطبيق فى بلد آخر أو زمان آخر ، وذلك بسبب اختلاف السياق الذى أعملت فيه ، من حيث البيئة الفكرية والحضارية التى أعملت فيها ، أو من حيث الهياكل الاجتماعية الاقتصادية التى ترابطت معها ، أو من حيث القوى السياسية والاجتماعية التى تجاذبت إعمالها ، أو من حيث الاختلاف فى نوعية الأحداث التاريخية التى كانت تواجه الجماعة فى مرحلة ما ، والتى كانت من الأهمية للجماعة فى ظرف تاريخى خاص بحيث صارت المعيار الذى يجرى التصنيف الاجتماعى السياسى طبقا له ، كحادث حرب أو غزو مثلا .

وإن الأبنية والصياغات التنظيمية فى شكلها القانونى أو الدستورى ، تكون أشبه بالعقود والاتفاقات ، فهى تمثل صيغة لقاء بين مصالح متعارضة ، أملتها توازنات القوى بين الأطراف المعنية فى ظروف إعداد الاتفاقية . ثم هى فى التطبيق التالى لقيامها قد تمثل صيغة صراع بين هذه المصالح ، أى صيغة حاكمة للصراع بينها فى إطار التوازنات العامة لهذه القوى بين بعضها البعض ، أى هى تقنين لصيغ التعامل وتنظيم لأطر محددة مرسومة سلفا لما يجرى عليه الصراع بين هذه القوى فى المستقبل المرئىّ . وهى صيغ قد تسمح بتعديل أساليب التنفيذ والتطبيق وفقا للتغيرات المقدرة والمتوقعة فى موازين القوى بين الأطراف المعنية . على أنه إذا

حدث فى هذه التوازنات مايفضى إلى أوضاع لم تكن مقدرة أو متوقعة سلفا ، تجاوز المسموح به من التغييرات المتبادلة فى الموازين ، وتخل بها إخلالا جسيما ، فإن تلك الصياغات السابقة لا تعود صالحة بأطرها المؤسسية لضبط حركة الواقع ، مما يفضى إلى انفضاض الاتفاق أو انهيار التنظيم المؤسسى .

ولعل هذه الظواهر فى صورها التطبيقية تبدو فى الدراسات الأربع الواردة بهذه المجموعة عن دستور ١٩٢٣ وعن السلطة السياسية وثورة ١٩١٩ وعن تاريخ المعارضة البرلمانية . ويكشف تاريخ المعارضة كيف اختلفت وظائف كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ فى التطبيق العملى عما كان مرسوما أصلا ، كما يكشف موضوع «ثورة ١٩١٩ السلطة السياسية» كيف كانت وزارة سعد زغلول فى ١٩٢٤ تمارس دورا سياسيا لايزيد عن دور المعارضة الدستورية ، رغم وجودها فى الحكم ، وذلك لانفلات أعنة السلطة من أياديها المشرئبة ، رغم تربعها على دست الحكم ، كما يظهر موضوع « مجلس الدولة » كما أريد بهذه الفكرة النبيلة أن توضع فى ١٨٧٩ لخدمة المصالح الأجنبية . ومن ثم فإن هذه الدراسات ليست دراسات « دستورية » بالمعنى التقليدى المعروف لدى رجال القانون ، معنى كونها قاصرة على رصد الأطر التنظيمية وتصنيف المبادئ الفكرية ، وهى كلها مجردة عن حركة الواقع وتدافع تياراته . إنما هى دراسات استفادت من المادة القانونية الدستورية فى رصد حركة الواقع التاريخى ، ووقفت عند المشارف ، تحاول أن تعالج العلاقة بين الأبنية والتنظيمات وبين القوى السياسية والاجتماعية ، وهى تركز على « المفاصل » أى مناطق الوصل بين الأطر التنظيمية وبين حركة الواقع ، وتنظر فى كيفية تحول الحركة السياسية إلى تكوين تنظيمى نسميه « نظاما دستوريا » ، وكيفية تعبير الحركة السياسية عن نفسها بمقولات نظرية .

ومن هنا يظهر أن عددا مما يعتبر خلافات قانونية أو دستورية ، كانت هكذا على مستوى خاص من التجريد ، ولكنها كانت فى الواقع تمثل تعبيرا عن اختلاف المصالح السياسية أو الاجتماعية . وإن اختلاف المذاهب فى التفسير أو رسم الأطر النظرية لايرجع فقط إلى مايعتبر «اختلاف حجة وبرهان» ، ولايرجع فقط إلى مايعتبر اختلاف «زمان ومكان» وإنما يرجع عدد من هذه الاختلافات إلى اختلاف المصالح بين القوى السياسية والاجتماعية المختلفة فى إطار الحاكمية العامة أو الشرعية العامة الحاكمة . وليس يعنى ذلك أن الجانب التنظيمى أو القانونى والفقهى هو مجرد وسيلة أو محض أداة للتعبير ، إنما هو فوق ذلك يقوم بوظيفته كضابط

للحركة صراعا أو توافقا ، وهو فى إعماله يضيف أو يخصم من قوة القوى أو من ضعف الضعيف . والأمر فيما يظهر يعنى أن الوسائل والغايات ، أو الأشكال والمضامين لا تنفصل عن بعضها البعض إلا لماما وكضرورة منهجية فكرية للتحليل والتركيب . ولفهم المكونات لأى موقف أو حدث . ولكنها فى الواقع ممتزجة ومتزاوجة . بل إنها تتبادل المواقع فى بعض الأحيان واللحظات . وما يعتبر وسيلة يصير غاية ، وما يتعارف على كونه مضمونا يصير شكلا . والعكس يحدث .

كما أن الغموض أو الإبهام أو التضارب فى بعض الأحكام الدستورية أو القواعد التنظيمية . لايتأتىَّ فى أحيان كثيرة من محض الجهل أو الغفلة . ولكنه يكون ـ بوعى أو بغير وعى ـ قد فرضته درجة التوازن لصراع غير محسوم بين قوتين سياسيتين أو اجتماعيتين . ومثال ذلك ما أسفرت عنه محصلات الصراع بين الملك ولجنة الثلاثين عند وضع مشروع دستور ١٩٢٣ وتعديلاته ، مما تداولته ثلاث وزارات ، أو يعكس الإبهام درجة مامن درجات عدم الوضوح فى تبين حقيقة الأثقال والموازين التى تعج بها الساحتان السياسية والاجتماعية ، وبخاصة فى ظروف الانعطافات التاريخية التى تتعدل فيها القوى وتتغير، فلاتكون الأوضاع قد استقرت بعد على تبلور التيارات الفكرية والسياسية المختلفة ووضوح التصنيفات الاجتماعية . وذلك كما حدث فى تشكل قوة « الوفد » وحلوله محل ماكان يرجوه الأحرار الدستوريون لأنفسهم فى موازين السياسة ومؤسسات الدستور ، مما أشير إليه فى الدراسات الخاصة بدستور ١٩٢٣ وثورة ١٩١٩ .

ويحدث أيضا أن مايكون فصيحا فى معناه واضحا فى دلالته ، يمكن أن يئول إلى الإبهام أو إلى معنى مغاير بسبب تغير الوظائف التنظيمية للمؤسسات المختلفة ، تغيرا يرد فى سياق التعدلات التى تكون لحقت التراكيب الاجتماعية والسياسية أو الأنساق الفكرية الحاكمة لأصل الشرعية العامة ، أو تبدل فى نوعية العلاقات الاجتماعية والمراكز المتبادلة .

والاختلاف فى المذهب الفكرى أو التفسير الفقهى ، قد لا يقوم فى مثل هذه الأحوال على أساس من الخطأ والصواب وحدهما ، إنما قد يقوم على أساس من تباين الرؤى للمصالح المعنية ، أو تغير لاحق لأنماط العلاقات أو التوازنات عما قامت عليه فى البداية ، وقد يقوم هذا الاختلاف منذ بدايته على أساس اختلاف واع بين مصالح متعارضة لم تجد من البداية مندوحة من الالتقاء على صيغة حمالة لوجوه الخلاف ، بقصد تأجيل حسم هذا الخلاف لزمان لاحق ، أو بقصد

الاكتفاء . بالاتفاق على تحديد نقاط الخلاف أو حصرها ، أو بقصد الاتفاق على ترتيبات حل الخلافات مستقبلا وفقا للأطر والضوابط سابقة التجهيز.

• ونقطة أخرى ، فإذا أمكن القول بأن هذه المجموعة من الدراسات تنقسم إلى قسمين ، أولها دراسات عن الفترة السابقة على ١٩٥٢ ، وثانيها عن الفترة اللاحقة ، حسب الغالب من الأعمال ، إن كان ذلك فلا أخال أن سيغيب عن القارئ ملاحظة الاختلاف فى نظرة الكاتب إلى موضوع دراسته ،أقصد إختلاف «المنظور».فيلحظ على نظرة الكاتب فى دراسات القسم الأول غلبة « المنظور التاريخى » ، أى توجه جهد الكاتب إلى رصد الأحداث وتحليلها ورسم خرائط العلاقات بين بعضها البعض ، دون مشاركة من الكاتب فى الحدث المرصود أو المحلل ، أو بالأقل دون محاولة منه للمشاركة فى تشكيل الحدث نفسه أو تداعى آثاره عليه أو رسم قنوات وصله بغيره من الأحداث المتوالية والمتعاصرة . بمعنى أن هناك زمنين يمكن التمييز بينهما ، الزمن المدروس وزمن الباحث الذى أجرى فيه الدراسة .

أما بالنسبة للقسم الثانى من المجموعة ، فيغلب على نظرة الكاتب فى الدراسات والمقالات الخاصة به « المنظور المعاصر» ، إذ يتحد هنا الزمان المدروس مع زمان الكاتب وقت الدراسة ، ويصير الكاتب لا راصدا محللا للخرائط والأحداث فقط ، وهو بعيد عن زمانها محاول ألا يشارك فيه عند تصويره ، ولكنه يصير معاصرا للحدث محاولا أن يشارك فى صنعه ، ويبدو هذا أكثر مايبدو فى الدراسات الأربع الأخيرة من هذا القسم ، ويبدو أقل مايبدو فى الدراسة الخاصة بمجلس الدولة لغلبة الطابع التاريخى على أشطرها الأولى والكبرى .

وأيا ما كان الأمر فقد كان اختيار الكاتب لموضوع كل من هذه الدراسات فى كلا القسمين ، كان لهذا الاختيار مناسبة معاصرة لإعداده ، حَسَّن بها لدى الكاتب أن يطرح دراسته ، لما رآه فى موضوعها من خاصة معاصرة ، أو لفائدة معاصرة كان يرجوها من وراء نشر تجربة تاريخية معينة أو خبرة فكرية حسبها تهم القارئ . لذلك أثبت الكاتب هنا فى هذه المجموعة تاريخ الإذاعة الأول لكل دراسة ، ليحدد للقارئ - الذى يهمه الأمر - الزمان الذى جرى فيه اختيار الكاتب لموضوع دراسته أو مقاله ، والمناخ الذى أعدها فيه والظروف التى أذاعها فيها .

ويقصد الكاتب من هذا الإيضاح أن يعين القارئ الذى يهمه الأمر ، على أن يطالع شأن الكاتب فيما يطالع من شئون الدراسة نفسها. وأن يعينه بهذا على تحديد «نسبية» العمل

المدروس ونتائجه فى الظروف العينية التاريخية التى اختير فيها الموضوع وأعد وأذيع . وأريد أن أنوه لهذا النوع من القراء ، إعانة لهم على التفكير فى هذه النقطة ، أن يشغل الواحد منهم نفسه قليلا ـ وهو يقرأ أى دراسة ـ بتشخيص الحالة الفكرية السائدة لدى الرأى العام الذى كانت توجه إليه الدراسة أو المقال عند أول إعدادها وإذاعتها ، بمعنى أن يراعى قارئ اليوم أن الدراسة كانت بالضرورة توجه لنوع قارئ معين ، لقارئ يحمل مجمل الأفكار التى راجت فى فترة الإعداد والإذاعة . ومن هنا يبدو فى القسم الأول التركيز على إيجابيات ما قبل ١٩٥٢ ، يحاول بهذا كاتب الدراسة مواجهة حالة فكرية كانت سائدة تركز على سلبيات ماقبل ١٩٥٢ . ومن هنا يبدو فى القسم الثانى ما ظنه الكاتب سلبيا من أوضاع مابعد ١٩٥٢ ، فكان الكاتب يوجه مقاله لنوع قارئ يحمل مجمل الأفكار التى راجت فى تلك الفترة ، وكان يحاول أن يثير الجدل مع هذا القارئ .

فى الكتابة مجادلة ، وفى المجادلة أخذ وعطاء بين الكاتب والقارئ ، وما من كاتب إلا ويتمثل قارئا له وهو يكتب ، قارئا ذا مواصفات فكرية معينة وذا هموم وشواغل محددة ، يدركها الكاتب فى قارئه أو يظنها فيه ، وهو يكتب موجها الخطاب إلى هذا القارئ ، بل قد يتمثله الكاتب فى مخيلته مشخصا ، وهو وحده فى غرفته المغلقة عليه يسطر حديثه فى جنح الليل .

ويمكن لقارئ اليوم أن يستطلع الصورة الذهنية للقارئ المقصود بالخطاب ، من ملاحظة علاقات الأخذ والعطاء التى تبدو فى أسلوب طرح الموضوعات وصياغة الأفكار ، فالكاتب يسلم بأمور لايرى مع القارئ خلافا فيها ، ثم يضيف إليها مايتراءى له أن قارئه غافل عنه . كما يبدو هذا الأمر فى العبارات التقريرية التى يتصدى بها الكاتب لشرح فكرة أو مقولة . كما تبدو الحالة الفكرية لمن يوجه إليه الخطاب ، عندما يسلم الكاتب بأمر ثم يستدرك عليه ، فالمسلم به هو غالبا ماتصور أن القارئ يقف عنده ويعرفه ، والمستدرك به هو غالبا مايتصور أن القارئ كان غافلا عنه . كما يبدو ذلك من طريقة الكاتب عندما ينفى أو يثبت أمرا ، ويجتهد فى حشد شواهد النفى والإثبات . فهذا غالبا مايكون قرينة على أن الكاتب كان يريد أن يعدل مما تصوره مسلمات لدى القارئ ، أو بالأقل يريد أن يثير لديه التحفظ بشأن مسلماته .

وقد يقوم مثل على ذلك فى هذه المجموعة ، من موضوع « الجهاز القضائى .. » إذ أعدّ هذا الموضوع وفى تصور كاتبه ماكان ملحوظا من انطلاق نشاط الدولة من القيود والضوابط

القانونية ، وما كان يروج فى هذا الشأن من تسويغ أساسه أن الأوضاع الثورية من شأنها أن تجوز بنشاط الدولة عن الهياكل القانونية والتنظيمية القائمة ، وهو تسويغ إن كان يقوم فى المراحل الأولى من قيام الثورات حتى تستقر بها الأوضاع السياسية والاجتماعية ، فلا أظنه يقوم بعد استقرار تلك الأوضاع واستكمال النظام عدته على مدى طويل من السنين ، فى إقرار الأبنية التنظيمية التى رآها مواتية لأهدافه السياسية والاجتماعية . ثم هو تسويغ كان فى ظروفه الملموسة يضع الأهداف الوطنية والتقدمية كما لو كانت فى تناقض مطلق مع الهياكل النظامية .

وقد حاولت بهذا الحديث « عن جدل الخطاب » أن أطرق بابا طريفا ، وأن ألمس بعض الجوانب من موضوع العلاقة الجدلية التى تقوم بين الكاتب وقارئه ، بين صاحب الخطاب ومن يوجه إليه . وأن أشير إلى أن بعضا من سوء الفهم الذى ينشأ بين الكاتب والقارئ إنما يكون سببه أن الكاتب لم تتضح له تماما « المواصفات الفكرية » للقارئ الذى يتوجه بالخطاب إليه ، او يكون سببه أن القارئ لم يدرك الظروف والأوضاع الفكرية والنفسية التى كان الكاتب يوجه فيها خطابه ، أو لم يستطع أن يحدد نوعية القارئ الذى توجه إليه الخطاب وقصده الكاتب بالخطاب .

وإن الخطاب وهو مجال الجدل بين الكاتب والقارئ يلزم لكى يؤتى أثره أن يقوم على قدر من التواصل بين الطرفين ، فيكون الكاتب عارفا بالملامح الفكرية لقارئه مخاطبا له من خلال مسلماته ويحسن أن يكون مذيعا خطابه من المنابر القريبة التى اعتادها قارئه ، ثم يثير مع القارئ نقاط الجدل مستخدما اللغة الفكرية المشتركة . وأن يكون القارئ عارفا ما أمكن بكاتبه وبالمسلمات الفكرية التى يصدر عنها والأوضاع الذهنية التى يوجه منها خطابه ، فهذا أقوم فى الفهم وأبعد عن شطط الرأى .

بقيت نقاط صغيرة أعرضها سراعا ، وهى أنه إذا كان القسم الأول قد استفتح بموضوع عن الاحتلال البريطانى ،فقد أستفتح القسم الثانى بموضوع عن الحركة الوطنية وتطورها ، يفسر ذلك الموضوع الثانى من هذا القسم العلاقة غير المنفكة بين الديمقراطية والحركة الوطنية . ثم أختتم الكتاب كله بموضوع يعيد للقارئ تذكر هذا الأمر ، فلا يجوز أن يغيب عن أذهاننا ولو برهة من الزمان . وقد يلحظ القارئ فى موضوعات القسم الأول وصفا لجهاز الدولة بالوطنية تارة وبالرجعية تارة أخرى . ولايظهر لى تضاد بين هذين الوصفين . ولفظ

١٣

« الرجعية » استخدم فى بعض أدبيات الحركة الوطنية بعد ثورة ١٩١٩ يشير إلى الاستبداد والمعاداة للديمقراطية ، وإذا كان يغيب التطابق بين الوطنية والديمقراطية أحيانا فهما تظلان قضيتين متميزتين .

هذا ما تراءى لى من حديث أقدم به هذه المجموعة ، وأرجو من الله سبحانه أن يكون فى نشرها بعض الفائدة لبيان الزمان المبحوث أو زمان الباحث ، وندعو الله أن يجعل أعمالنا ـ كل أعمالنا ـ عبادة له سبحانه وأن ييسّرنا للخيرات .

العجوزة فى ٢ يناير سنة ١٩٨٦ .

**طارق البشرى**

# القسم الأول

## الاحتلال البريطانى وتخدير الضمير الوطنى

# الاحتلال البريطانى وتخدير الضمير الوطنى (*)

استمر الاحتلال البريطانى لمصر قرابة ثلاثة أرباع القرن . منذ انتصر الإنجليز على العرابيين فى التل الكبير ودخلوا القاهرة فى ١٥ سبتمبر ١٨٨٢ . ومن عادة قراء التاريخ المصرى أن ينظروا إلى بداية الاحتلال فى ضوء تجربة الأعوام الطويلة التالية . وأن يتصوروا أن دخول الإنجليز مصر فى ذلك الوقت . كان إعلانا صريحا وسافرا بدأت به بوعى من الناس جميعا مرحلة تاريخية طويلة رسفت فيها مصر . مجتمعا وشعبا . فى قيود الاحتلال خاضعة للاستعمار ومن العادة أن يتصور أيضا أن المصريين شعروا بوضوح كامل أن يوم ١٥ سبتمبر هو بداية محددة لوضع سياسى سيستمر عشرات السنين فى المستقبل . وتكاد كتب التاريخ توحى بهذا التصور ، بحكم أن غالبيتها كتب بعد بدء الاحتلال البريطانى بعشرات من السنين ، اتضحت خلالها النوايا وتكاملت سلسلة الأحداث بما يؤيد هذا التصور .

على أن الذى يلاحظ من تقصى أوضاع الواقع المعيشى فى عام ١٨٨٢ وما تلاه مباشرة من الأعوام . أن هؤلاء الذين شاهدوا نزول الجيش البريطانى أرض مصر ودخوله القاهرة . قد انتابهم شعوران ، أولها : ماعبر عنه سليم نقاش فى كتابه « مصر للمصريين » من أن « زمر المنحازين إلى العرابيين من أهل العاصمة والريف . أمسوا بعد سقوط التل كمن صعقوا بصعقات الخيبة . وكان الكثيرون منهم غير مصدقين بما حصل ، إعتقدوا أن التل حصن منيع لاينال بمثل السهولة التى رفع فيها علم النصر ( الإنجليزى ) فوق روابيه وتلاله » .

والحقيقة أنه منذ بداية الثورة العرابية . كانت الثقة فى النصر تنمو نموا سريعا فى نفوس المصريين . تؤيدها شواهد مادية ثابتة تزداد مع الأيام سفورا . وقفة عابدين التى وقفها عرابى يعرض مطالب الشعب على الخديو فى ٩ سبتمبر ١٨٨١ . وتشكيل الوزارة الوطنية برئاسة محمد

---

(*) نشرت فى مجلة الكاتب . فى فبراير ١٩٧٢ .

شريف ثم برئاسة محمود سامى البارودى ، وتولى قائد الثورة أحمد عرابى وزارة الدفاع ، وإعلان الدستور وتكوين المجلس النيابى ، ثم ملامح انتقال السلطة إلى أيدى العرابيين ، بعد أن استقطب الموقف بين الثورة وبين أعدائها وعلى رأسهم الخديو توفيق . ثم حركة الانتفاض الشعبى القوية التى عمت المدن والقرى تأييدا للعرابيين ، وما كان يروج فى صحف الثورة وبياناتها من ثقة فى النصر وقدرة على صد أى عدوان .

لذلك جاءت هزيمة العرابيين ودخول الإنجليز مصر ، كواقع خليق بأن يرفض تصديقه من صعقهم الخلف الشاسع بين الأمل الكبير الوطيد فى النصر وبين النتائج الملموسة . وأن هؤلاء الذين كانوا يؤمنون بالثورة إيمانهم بالخير والعدالة والفضيلة ، ويثقون فى النصر ثقتهم المتفائلة فى الانتصار الحتمى للخير والعدالة والفضيلة ، وفى أن الحق سيجىء والباطل سيزهق لأن الباطل زهوق ، لا شك أن هؤلاء ضنوا بما يؤمنون به من قيم أن يتلاشى أمام الواقع المرئى الذى يمثل انتصار أبشع أنواع الظلم وأكثر أنواع الخيانة مسخا وتشويها . فرفضوا التصديق .

وثانى هذه المشاعر ، أن وجود القوات البريطانية ظهر للغالبية واقعا غير خليق بالبقاء واقعا يتوقع له النهاية السريعة . وذلك بقدر ما يحيطه من مشاعر البغضاء لدى الوطنيين وبسبب هذه المشاعر ذاتها . ارتفع هذا الشعور بالرفض إلى مرتبة التحليل السياسى ، إذ بدا الوجود العسكرى البريطانى وجودا لا يرتكن إلا إلى فئة ضيقة محصورة من الخونة يبغضها الشعب ، مثل الخديو وسلطان باشا . وهو وجود لابد أن يستثير عداء الدول الكبرى الأخرى ، فلا تلبث أن تتساند فى طرد الإنجليز رافضة بدافع من مصالحها أن تترك مصر غنيمة باردة لهم . وظهر الاحتلال بذلك كما لو كان انتصارا فى معركة واحدة . لا تلبث أن تتلوها معارك متصلة سياسية وعسكرية يخرج بها الإنجليز من مصر .

والحقيقة أن هذه المشاعر وهذا المنطلق فى التفكير، كانا يستندان إلى بعض جوانب الواقع المعيشى وقتها بغير افتعال ، ولكن كان الإيمان بضعف موقف الإنجليزيشوبه إحساس قدرى بأن نواحى الضعف فى هذا الموقف من شأنها أن تفضى بذاتها تلقائيا إلى إخراجهم ، ولم يكن إدراك أن ثمة فارقا بين وجود عنصر موات لتحقيق الهدف ، وبين الامكانيات المادية لتحريك هذا العنصر واستثاره ليصبح ذا فاعلية فى الواقع ، وأن بغض الخديو مثلا لايؤثر وحده فى بقائه ، إنما لابد من تحريك هذا البغض ضده وضد الإنجليز . لذلك أصبحت الثقة فى خروج الإنجليز أملا طوباويا مقطوع الصلة بالإمكانيات الواقعية المتحركة .

وعلى العكس من ذلك . كان الإنجليز رغم انتصارهم . يدركون مايحيط بقاءهم فى مصر من مصاعب سياسية كبيرة ، فقد دخلوا مصر على أنقاض ثورة شعبية ارتج لها السهل والجبل كما يقول رجال البلاغة . وهى ثورة إن كانت انتكست . فلا تزال الأرض التى أخرجتها قادرة على إخراج مثلها ، ولا تزال كميات كبيرة من السلاح فى أيدى الرجال المبعوثين فى المدن والقرى . ولاتزال أصداء صيحات الحرب تملأ الآذان . وإذا كانت قيادة الثورة قد صفيت باعتقال عرابى والمحيطين به . فليس مايمنع تفتق الواقع الشعبى عن بذور قيادة جديدة . إن لم تستطع بقواها أن تطرد الانجليز . فقد تستطيع أن تحيل وجودهم إلى وجود شديد الإرهاق لهم فى بلد ، هم حديثو العهد بحكمه وبطرقه ومسالكه .

وقد دخل الإنجليز مصر وهم على إدراك بأن ذلك قد يؤدى إلى تأليب المجتمع الدولى عليهم وإلى تجميع الدول الكبرى ضدهم ، فتقف فرنسا ضدهم تنافسهم على مصر ، ويعاديهم الباب العالى ، وتحالف روسيا الباب العالى إضعافا لبريطانيا ، وأملا فى الوصول مع الباب العالى إلى منفذ من الدردنيل إلى البحر المتوسط . ويجد الإنجليز بذلك أنفسهم أمام أحد خطرين ، إما الإسراع بترك مصر تهدئة للمجتمع الدولى ، وإما البقاء بها بقاء يؤدون عنه ثمنا غاليا من مصالحهم فى جهات أخرى من العالم . يصف كرومر عميد الاحتلال البريطانى خطة بلده إزاء هذه الأوضاع بقوله : « كان على الإنجليز مهمة كبرى فى محاولة ربط مصر بهم وصبغها بصبغتهم أو بالصبغة التى ترضى فيما بعد أن تكون البلاد جزءا لا يتجزأ من الدولة البريطانية ، كل هذا دون إثارة إحدى الدول ودون عنف ، ودون اتخاذ إجراءات قاسية ، ولكن بهدوء وصبر وطول أناة »

والسؤال الذى يثور هو : كيف أمكن أن يجرى التحول الكبير بخاصة فى السنوات العشر الأولى من الاحتلال . تحويل بلد مستقل إلى بلد مستعمر ، وانتقال مصر من مرحلة تاريخية إلى مرحلة أخرى « بهدوء وصبر وطول أناة » . وكيف أمكن تغليف هذا الحدث الكبير بحيث لا يظهر لمعايشيه إلا فى صورة إجراءات جزئية ومؤقتة وطارئة ؟ لقد صدرت السياسة البريطانية فى ذلك أول ما صدرت عن الأمر الواقع . الذى أصبح فى صالحها بعد دخول جنودها مصر . وأعتمدت على استراتيجية متطاولة المدى من استغلال الزمن وتتاليه لمصلحتها تثبيتا لهذا الأمر الواقع . وتركز مسلكها السياسى فى عدة امور ، منها تكرار تأكيدها على الطابع المؤقت للاحتلال حتى لا يستثير عداء . وربط الاحتلال وتعليق الجلاء على اعتبارات جزئية ومؤقتة لا

يتجاوز تحقيق أهمها سنين قليلة . وإزكاء الوعود المرنة عن عزمها الجلاء السريع وتحديد آجاله . والدخول بين كل فترة وأخرى فى مفاوضات ومباحثات حول الجلاء . تحاط بأسباب التسويف والمماطلة فى إجراءاتها ومواعيدها . وتحويل « المسألة المصرية » من مسألة احتلال بريطانى لمصر إلى عديد من المسائل الجزئية شغلا للرأى العام العالمى بهذه الجزئيات ، مثل حياد قناة السويس ، وضمانات الدائنين لمصر والامتيازات الأجنبية .. الخ وحكم مصر من خلال الأبنية الشرعية القائمة دون تغيير شكلى كبير فيها . والسعى لتغيير الأوضاع السياسية المصرية كلها تغييرا جذريا لمصلحتها . ولكن تحت راية المحافظة على النظام القائم والوضع السياسى الراهن وتثبيته . ثم استثمار مشاعر الفشل والهزيمة فى إشاعة الإفساد الخلقى بين العناصر المؤثرة فى الرأى العام المصرى .

* * *

## أولاً :

صاحب عملية غزو مصر سيل من التصريحات الرسمية البريطانية من يولية إلى أكتوبر ١٨٨٢ ، مؤداها أن ليس لبريطانيا مطامع فى مصر وأنها لا تنوى فتحها . وأن هدفها الوحيد من إنزال جنودها بها هو « إعادة الأمن فيها » والمحافظة على النظام . وأن ترجع إلى الخديو سلطته التى فقدها ، ثم تترك المصريين وشأنهم لا تلزمهم بنظم لا يختارونها ، بل تتركهم يختارون ما يشاءون من النظم لهم ، وأن احتلال مصر ليس من أهداف السياسة البريطانية . لأنه يناقض المبادئ التى تقوم عليها هذه السياسة وتعلنها . وكرروا الإعلان وزادوه عن عدم وجود أطماع شخصية لبريطانيا فى مصر ، وعدم إزماعها فرض حمايتها عليها ، وأن ليس فى نواياها إلا إعادة السلطة للحضرة الخديوية .

ولمدى سنين طويلة بعد الاحتلال ، استمرت هذه النغمة هى النغمة الأثيرة لدى رجال السياسة البريطانية . ذكر تشمبرلن فى ديسمبر ١٨٨٢ « أنى لا أضيع وقتى فى تكذيب ما ينسبونه للحكومة من أنها تنوى بسط حمايتها الدائمة على مصر ... إننا سنجلو عن مصر متى استتب النظام فيها ، وإننا لانبغى سوى أن نضمن لمصر الأمن والسعادة والاستقلال» وذكر جلادستون فى مارس وأغسطس ١٨٨٣ «أننا لانطيل أجل احتلال مصر إلى مابعد الوقت الذى تقضى فيه الضرورة بوجود الجنود بها ... » وأن الحكومة البريطانية لا تفكر فى ضم مصر « لأن هذا العمل يمس شرف انجلترا » ( تصريح مماثل فى إبريل ١٨٨٤ ) . وفى يونيه التالى ذكر وزير

الخارجية أن حكومته تتعهد بأن « تسحب جنودها فى بدء سنة ١٨٨٨ بشرط أن ترى الدول وقتئذ أن الجلاء يمكن أن يتم بدون تعكير السلام والأمن فى مصر » واطرد ذكر هذا الموعد للانسحاب فى تصريحات تالية كثيرة . وفى يونية ١٨٨٧ عند ماقرب هذا الموعد ، بدأت وعود جديدة عن انتهاء الجلاء بعد ثلاث سنوات ، أى فى ١٨٩٠ وهكذا .

وكان لهذه الوعود أثر هام فى تخدير الضمير الوطنى ، لا من جهة أنه صار بها غافلا عما يدبر لبلده ، ولا من جهة أنه صدق وسكت . فالواقع أنه لم يكف الوطنيون عن المطالبة بالجلاء والإشفاق من استمرار الاحتلال ومن إعلان الحماية ، لم يكفوا رغم مشاعر المرارة واليأس من جراء الهزيمة . ولكن التخدير حدث من ناحية أن الوعى الوطنى ظل معلق الرجاء فى جلاء قريب وسهل وممكن من غير فرط تدبير ، وظن أنه جلاء يمكن تحقيقه بالمطالبة والتذكير المستمر وحدهما . وبهذا بقيت « شعرة معاوية » مشدودة الطرفين بين المحتلين الواعدين بالجلاء ، وبين المصريين الموعود لهم مصدقين أو مكذبين . ومكن هذا للاتجاه « المعتدل » أن يغلب الاتجاهات « المتطرفة » ويرفض أى منهج للتفكير أو للفعل ، يصدر عن رفض تصديق احتمال خروج الإنجليز تلقائيا فى زمن قصير.

كتب بشارة تقلا فى الأهرام ( ٧ نوفمبر ١٨٨٣ ) يقول : «إنى أرى إلحاح الجرائد فى مصر بطلب انجلاء العساكر فى غير محله . وكان الأولى بأربابها أن يقتدوا بسياسة الجرائد الأوروبية ، فالاحتلال لابد لمدته من نهاية مقررة ، وهذا ليس بخاف على ذوى الدراية ، والتأنى بهم أولى وأجدر » . كما كتبت صحيفته تنقد مزاعم « أرباب الغايات » القائلين أن فى عزم انجلترا وضع مصر تحت حمايتها ، ويعلق سليم نقاش على مذكرة أرسلها وزير خارجية بريطانيا إلى الدول الكبرى عن وضع مصر قائلا : «إنها شفت عن يد طاهرة ومقاصد سالمة من شوائب الأطماع » ، وذكر فى مناسبة أخرى " لكن ما اندرج فيها من شواهد الاعتدال وإيضاح النيات الصافية جاء ذا وقع حسن .. » .

* * * *

**ثانياً :**

من الطبيعى أن هذه الوعود والتصريحات لم تكن وحدها قادرة على إضفاء طابع التأقيت على احتلال قائم يريد ذووه أن يجعلوه دائما . فكان لابد للسياسة البريطانية من إجراءات تسند

مزاعمها وتحوطها بجو من الجدية . وتكون أفعل فى صرف الانتباه العام فى مصر والخارج عما تبيته ، لابد من تحرك سياسى مستمر يؤيد الوعود من جهة . ويفكك ما عسى أن ينشأ من تنظيمات وتكتلات ضدهم . ويظهر هذا التحرك كل حين فى صورة مؤتمرات دولية تعقد بدعوة من بريطانيا . أو مفاوضات تجرى بمبادرة منها مع « الأطراف المعنية » . لتنظيم شئون مصر أو تنظيم الجلاء عنها .

وفى الوقت الذى أرسلت فيه بريطانيا اللورد دفرين سفيرها فى الآستانة إلى مصر . لدراسة أحوالها عقب الاحتلال . ورسم السياسة التى تثبت الاحتلال وتدعم جذور الوجود البريطانى فى مصر . فى أوائل ١٨٨٣ . وإذ أثار ذلك قلق الباب العالى حول نوايا الإنجليز . أرسل جرانفيل وزير الخارجية مذكرة إلى كلٍّ من الدولة العثمانية وفرنسا وألمانيا والنمسا وروسيا وإيطاليا ، يذكر بها أن لوجود الجيش البريطانى بمصر مهمة واحدة ، هى قمع العصاة فى مصر وإعادة الأمن والنظام إليها ، وأن بلاده على عزم أن تسترجعه متى سمحت الحالة والتنظيمات التى سيجرى على سنتها الوضع فى مصر تأييدا لسلطة الخديو ، ثم دعا الإنجليز لعقد مؤتمر فى يونيه ١٨٨٤ للمفاوضة مع الدول الكبرى فى شئون مصر المالية ، وتعهدوا بسحب الجنود فى ١٨٨٨ بشرط تحقق السلام والأمن فى مصر . فلما أخفق هذا المؤتمر عاد الإنجليز للمفاوضة من جديد لتوقيع ماعرف باتفاقية لندن فى ١٨ مارس ١٨٨٥ .

وفى يونيه من السنة نفسها بادرت بريطانيا بدعوة الدولة العثمانية للمفاوضة بشأن الجلاء عن مصر وتحديد شروطه ، واستمرت المفاوضة سنتين إلى يولية ١٨٨٧ ، وانتهت كما بدأت ، وكان هدف بريطانيا فحسب تحريك المسألة المصرية تحريكا مفتعلا ، لايقصد به الوصول إلى نتيجة تتعارض مع وجودهم فى مصر . وقد بالغت فى تطويل الإجراءات ، إذ أرسلت إلى الأستانة هنرى دروموند ولف ، ثم اتفقت مع العثمانيين على أن يرسل كل من الطرفين مندوبا عنه إلى مصر للاشتراك مع الخديو فى تنظيم الجيش المصرى وإدخال التعديلات فى نظم الإدارة المصرية ، فجاء مصر دروموند ولف وأحمد مختار باشا الغازى . وبدأت الاقتراحات تتداول بطيئة وئيدة حتى انتهى عام ١٨٨٦ ، ثم قطعت بريطانيا المفاوضات ثم استأنفتها ، ثم اتفق الطرفان على جلاء الإنجليز بعد ثلاث سنوات « إلا إذا تبين أن ثمة خطرا داخليا أو خارجيا يؤجل الموعد » . وكان هدف الإنجليز كسب الوقت بأى طريقة أو الوصول إلى صيغة لا تحتم عليهم الخروج من مصر ، إنما يكسبون بها مسوغا شرعيا للبقاء فى مصر مدة محددة ثم مددا غير محددة حالة ظهور

« خطر داخلى أو خارجى » وقد عارضت فرنسا هذا الاتفاق وامتنع الباب العالى عن التصديق عليه ، فانتهى الأمر بفشل مفاوضات بدأها الإنجليز وكانوا هم عنصر إفشالها .

ثم جرت مفاوضات أخرى بشأن قناة السويس فى ١٨٨٨ .. وهكذا سارت الأمور حتى كسبت بريطانيا من الوقت ما سمح بتغير الأوضاع الدولية تغييرا لصالحها . فاستطاعت فى ١٩٠٤ أن تعقد مع فرنسا الاتفاق الودى الذى تعترف فيه فرنسا بإطلاق يد بريطانيا فى مصر . واعترفت روسيا وإيطاليا فى الوقت نفسه بهذا الوضع .

**ثالثاً :**

عملت السياسة البريطانية على أن تغرق الرأى العام الدولى والرأى العام الداخلى فى عديد من المشكلات التفصيلية ، مستبعدة بذلك الصورة العامة المتعلقة بوجودها فى مصر. لقد صار لها الأمر الواقع فى مصر منذ احتلتها . وإذا كانت تتوقع أن تتطور المسألة المصرية فى المستقبل بغير شك . فقد قدرت أن تكون هى من يثيرها دائما . ولكن بالطريقة التى تراها لا التى تفرض عليها ، وكان خير الطرق تحقيقا لمصلحتها أن تحول المسألة المصرية إلى عدد من المسائل الفرعية لتطرحها تباعا على المجتمع الدولى . وليس فى غالبها مسألة واحدة أساسية هى مسألة الجلاء عن مصر ( إلا مفاوضاتها المطولة مع الدولة العثمانية فى ١٨٨٥ ) . وتكون هى من يحدد جدول الأعمال فى أية مفاوضة أو مباحثة تتم . وبذلك أثارت مسألة حيدة قناة السويس ، والأزمة المالية المصرية وديون الدولة المختلفة وغير ذلك . واستدرجت الاهتمام العام إلى هذه المسائل التفصيلية ، وكانت فاتحة هذه السياسة مذكرة جرانفيل إلى الدول الكبرى فى ٢ يناير ١٨٨٣ ، طرح فيها عددا كبيرا من المسائل حول الإدارة الداخلية والمسائل المالية وغيرهما ، ثم كان مؤتمر ١٨٨٤ متعلقا بالمسألة المالية وضمان الديون على مصر ، ثم كانت معاهدة ١٨٨٨ متعلقة بضمان حياد قناة السويس . وحتى مفاوضاتها مع تركيا فى ١٨٨٥ حول الجلاء تحولت إلى بحث فى « ظروف الجلاء » ، وانحصرت تقريبا فى طريقة بناء الجيش المصرى وتمويل إنشائه . ودخلت المفاوضات فى سراديب الاتفاق والخلاف حول هذه الأمور . وانتهت بالفشل كما أريد لها أن تنتهى .

* * * *

**رابعاً :**

كانت كل هذه الجهود موجهة لكسب الوقت من الأوضاع والصراعات الدولية خارج مصر . ولكن لم يكن ليكون للوقت قيمة إلا إذا استثمر بالسرعة الواجبة والمهارة الفائقة فى تثبيت الوجود الاستعمارى على أرض مصر نفسها . وهذا ما قام به الإنجليز بسرعة ومهارة وخفة بالغة . وقد جاء دوفرين فى مارس ١٨٨٣ لرسم طريقة استقرار الأوضاع بمصر لصالح هذا الوافد الجديد وفعل ذلك فى الشهور القليلة التالية .

وكانت نقطة الانطلاق فى السياسة المرسومة الجديدة أن بريطانيا دخلت مصر بدعوى « إقرار النظام والأمن » وإقرار سلطة الخديو . ورأى الإنجليز أن استمرارهم على أرض مصر لابد أن يتخذ هذه الدعوى ذاتها شعارا له . وأن يجرى التغيير الذى يطلبونه لمصلحتهم بأسم المحافظة على الأوضاع القائمة ، فيتبدل النظام السياسى فى مصر كلها باسم حفظ النظام القائم ويمسكون بمقاليد الحكم كلها بأسم المحافظة على سلطة الخديو . والحق أن مسلكهم فى ذلك كان غاية فى الدقة واللباقة . واتخذ نفوذهم فى مؤسسات السلطة فى البلاد شكلا أسموه « النصائح الإلزامية » . وعن طريق هذه النصائح استطاعوا كما يقول ملنرفى كتابه « انجلترا فى مصر » أن يحولوا مصر إلى محمية لهم . ولكنها محمية ليست كاملة الحماية ولا شرعيتها . محمية يتفادون هم أنفسهم تسميتها كذلك . وحماية لها مدى غير مؤكد ونشاط غير محدد .

وعلى هذا الأساس بقى النظام السياسى فى مصر على حاله ، أو تغيّر تغيرات طفيفة تصدر فى الشكل عن منطقه نفسه ، دون فرض لصورة ما عليه من الخارج. للخديو سلطته التقليدية ، وتعاونه وزارة تشكل من مصريين جميعا بغير استثناء . يعينها الخديو ويعزلها بغير تصديق أو مراقبة ـ نظريا ـ من جهة أخرى . وتحت الوزارة كافة أجهزة الإدارة ومؤسساتها وأنشىء مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية كجهازين استشاريين للتشريع وللتمثيل النيابى الصورى . وأيا كان الوضع فى ضعف نفوذ هذين الجهازين . فقد كانا جهازين مصريين . فإن لم يكن لهما نصيب فى السلطة ، فلم يكن ذلك نظريا إلا لصالح الخديو ووزارته وهم مصريون أيضا . وليس للإنجليز وجود متميز أو ملموس من الناحية النظرية فى مؤسسات الدولة . وممثل بريطانيا فى مصر لايعدو أن يكون قنصلا عاما كما كان من قبل الاحتلال ، وكما هو شأن غيره من الدول الأخرى ذات التمثيل القنصلى فى مصر . وليس له نظريا أية سلطة أو وضع يفوق وضع زملائه القناصل الآخرين . والقوات البريطانية موجودة . ولكنه وجود

مادى بحت لايستند لأساس شرعى أو نظرى ما . وهو وجود مؤقت حسب الصيغة التى وضعها الاحتلال . ولكن هذه القوات كانت السند ذا الفاعلية الذى لا يقاوم ، لتحويل القنصل إلى حاكم وتحويل النصائح إلى أوامر ، ولإفراغ الهيكل التنظيمى الموجود من مادة عمله الوطنية ، وتحريكه إلى ما ينفذ أهداف السياسة البريطانية . وبهذا صار لفظ « مصرية » فيما يتعلق بنشاط السلطة مرادفا للفظ « بريطانية » وغطاء لهذا اللفظ الأخير.

وبهذا المعنى عملت السياسة البريطانية على « تمصير » مالم يكن مصريا من الوظائف . إذ كان يوجد مراقبان ماليان أحدهما انجليزى والآخر فرنسى . فاقترح رئيس الوزراء على الخديو إلغاء منصبيهما والاستعاضة عنهما بموظف مصرى يعينه ويقيله الخديو وكان أن عين أوكلن كلفن كموظف مصرى مستشارا ماليا لوزارة المالية . أمسك فى يده جميع خيوط السياسة المالية لمصر (٧ نوفمبر ١٨٨٢) . ثم عين سر دار انجليزى للجيش المصرى . ومفتش عام للبوليس فى يناير ١٨٨٣ . ثم عين كليفورد لويد وكيلا للداخلية بعد ذلك بعام . ثم وكيل انجليزى للأشغال وهكذا .

وبعد الاحتلال أسندت رئاسة الوزراء إلى محمد شريف . الذى سار مع العرابيين شوطا من قبل . وكان على رأس الاتجاه الديمقراطى الدستورى المعتدل . فكان تعيينه بعد دخول الإنجليز لا يفيد أن تغييرا كبيرا قد جرى على أداة الحكم . عماكان عليه الوضع قبل الهزيمة فلما استقال فى ١٨٨٤ لرفضه إجلاء الجيش المصرى عن السودان . عين بدلا منه نوبار وهو أيا كان موقفه المعادى للحركة الوطنية . فقد سبق أن رأس الوزارة المصرية أيام الخديو إسماعيل . ولم يفد تعيينه ــ من ناحية الشكل ــ إلا أن تغييرا طفيفا قد حدث . وقد حدث عن طريق الخديو ولى الأمر شرعا ثم أتى بعده مصطفى رياض فى ١٨٨٨ . وكلها تطورات وتغييرات تتم بمادة مصرية صرف .

ومن خلال هذا الشكل المصرى الصرف نفذت السياسة البريطانية غالب ماتهدف إليه تثبيتا لواقع وجودها فى مصر . وفى ١٩ سبتمبر ١٨٨٢ . صدر قرار الخديو بإلغاء الجيش المصرى ثم نفذت كل بنود السياسة التى رسمها دوفرين فى تقريره الشهير وأشرف عليها كرومر فى عمومياتها وتفريعاتها . واستقام الوضع للإنجليز على هذا المنوال . حتى لم يجدوا ضرورة للاحتفاظ لهم فى مصر بعدد من الجند كبير . لقد نزل مصر فى ١٨٨٢ نحو ٥٠ ألف جندى أثناء الحملة على عرابى . واستمر هذا العدد فى الانخفاض حتى بلغ ٣٠٠٠ جندى فقط كانوا هم

الركيزة المادية للوجود البريطانى بمصر . وكان النظام السياسى القائم هو خير واجهة تستر ما يجرى داخله من تغييرات ضد مصلحة مصر . وتصرف الأنظار على نحو مّا عن حقائق الأوضاع . وعما تصير إليه الأمور لصالح الاستعمار .

* * * *

**خامساً :**

أشاعت الهزيمة مشاعر مريرة من اليأس وفقدان الثقة ، واهتزت موازين التقييم الحضارى والأخلاقى ، وشاعت أنماط من الفساد الاجتماعى والخلقى استثمرت فى المزيد من إفقاد الثقة والشعور بالتخلف ، وبغلبة المحتل وقدراته الفائقة . وكانت هزيمة الحق سبيلا لافتقاد الإيمان بالقيم ، ولانفتاح الطريق أمام الانصراف للشهوات الحسية ، ولانغلاق الفرد فى ذاته وفى مشاكل حياته اليومية صرفا له عن أحوال بلده . إلى آخر ذلك مما هو معروف مشتهر مختبر فى أعقاب الهزائم .

* * * *

# ثورة ١٩١٩
# وجهاز الدولة المصرى (٥)

إن كل من قرأ عن ثورة ١٩١٩ ، تدهشه هذه القومة الشعبية الواحدة . ينتفض فى يوم واحد . شعب بأسره من أقصى البلاد شمالا إلى أقصاها جنوبا . وقد أدهشت هذه القومة الشاملة الواحدة الإنجليز الذين لم يرد فى خيالهم أن تقوم مثلها فى ٩ مارس ١٩١٩ صباح نفى سعد زغلول وثلاثة من أصحابه إلى جزيرة مالطة ، وأن سعد زغلول نفسه الذى بدأ مواجهاته مع الانجليز منذ قابل مندوبهم السامى فى مصر فى ١٣ نوفمبر ١٩١٨ . وبدأ بعدها يعمل على تصعيد المواجهة معهم بالخطب واللقاءات العامة ، ويذكر أصحابه بأن «لابد من قارعة» لتحريك الأمة المصرية حركة موحدة ضد السلطة الأجنبية المستبدة ، سعدا هذا وأصحابه فاجأهم أثر صنيعهم وأدهشتهم تلك الاستجابة الشعبية القاصمة فور اعتقاله ونفيه . ومهما قدر الدارسون الدور الذى لعبته التكوينات التنظيمية المحدودة التى وجدت فى مصر خلال فترة الحرب العالمية الأولى ، فالمستقر عليه الرأى أن القومة الشعبية كانت أعظم شمولا بما يكاد يستحيل أن يقارن بالجهد التنظيمى المحدود ، وأن الثورة فاجأت الثوريين كما فاجأت أعداءها أيضا ، أى فاجأت الجهد المنظم للثوريين من حيث السعة والتوقيت ، هو نمط مما يمكن تسميته التلقائية المنظمة ، لشعب بلغ درجة بعيدة من التوحد فى المشاعر والتجانس فى الأفعال وردود الفعل .

على أنه كان خليقا بتلك القومة أن تنحصر ، لو لم يواكبها على الفور إدراك فَطِن وذكى بوجوب التطوير السريع للجانب التنظيمى من نشاط الوفد ليضمن استمرار الحركة الشعبية ، وتوجيهها الرشيد إلى مكافحة الاحتلال الأجنبى والحكم الاستبدادى للسلطان وللإنجليز معا وقد أمكن على مدى أربع سنوات من انفجار الثورة أن تحصل مصر على الاعتراف

(٥) نشرت فى مجلة الطليعة فى مارس ١٩٧٧ .

باستقلالها وإعادة بناء حكومتها وفقا لنظام دستورى ديمقراطى . وذلك بما تأتى لها بتصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢ وبدستور ١٩٢٣ . ومهما قيل بحق عما يقيد الاستقلال المصرى والحكم الديمقراطى من تحفظات . فقد تحقق لمصر من هذين الكسبين مالم يتحقق مثله لغيرها من الأمم والشعوب فى تلك الفترة . وليس المدهش أن استقلال مصر وديمقراطيتها كانا مقيدين . ولكن المدهش أنها كسبت ماكسبته فى ظروف لم توات غيرها فى ذلك الوقت . وليس القصد من هذا الحديث الترنم بفضائل مصر أو المصريين . ولكن القصد هو دراسة تلك التجربة من بعض وجوهها . كيف أمكن لشعب أعزل يخوض كفاحا سلميا. أن يصادم حكومة تستند إلى احتلال عسكرى أجنبى لبريطانيا أقوى الدول الأستعمارية وقتها . فى وقت خرجت فيه من حرب عالمية ضروس منتصرة . وتستند إلى جهاز الدولة المصرى الخادم لسياسة الاستعمار . بما يملك هذا الجهاز من أدوات القمع وأساليب العنف . مؤيدا بالقوة العسكرية للاحتلال الأجنبى . وخاضعا فى قمته لسيطرة الاحتلال .

لاشك أنه كان من أسباب ذلك ماتمتع به الشعب المصرى من قدرة على التوحد والتجانس ، وماكان من قادته السياسيين من الإسراع فى ضبط حركته التنظيمية ترشيدا لنضاله . وماكان من هذه القيادة من قدرة على بلورة أهداف الكفاح فى هدفين توافر لهما أنهما جوهر التطور فى المرحلة المقبلة . وأنهما يمكن أن يلتقى عليهما الغالبية الغالبة من قوى الشعب المصرى . وهما الاستقلال والديمقراطية .

على أن واحدا من أهم مكامن القوة فى الحركة الثورية الشعبية المصرية وقتها . كان يتعلق بموقفها وموقف قيادتها من جهاز الدولة المصرى . وإدراكها لطبيعته وطبيعة القوى الغالبة فيه . وقدرتها على عزله نسبيا عن نفوذ السلطان فؤاد والسلطة الأجنبية . فكان جهاز الدولة المصرية بما توافر له تاريخيا من أوضاع ونفوذ فى المجتمع . كان واحدا من أهم مكامن القوة فيما أنجزت الثورة المصرية وقتها . وهو جهاز له طابع شبه فريد فى قدرته على الاستمرار . وفى تلك العلاقة المتشابكة من جهة مقاومة الحركة الشعبية والاستجابة لها فى فترات الأزمات السياسية ، وفى قدرته على « المحافظة » وقدرته على التغير والتلاؤم فى الوقت نفسه . وفى هذا المزيج الذى تحرك به كثيراً فى أوقات الأزمات . تغييرا للأوضاع وكفالة للاستمرار . وقد مكنه ذلك من أن تخرج منه الثورة العرابية عند نشوبها . ومكنه أيضا من أن يبقى محافظا على وجوده بعد الاحتلال البريطانى . محافظا على طابعه المصرى المانع ، رغم انصياعه لسياسة الاحتلال ، ومكنه من أن

يسهم فى ثورة ١٩١٩ بما فعل معها وبما لم يفعل ضدها . ومكنه ذلك أيضا من أن يخرج من أحشائه ثورة ٢٣ يولية ١٩٥٢ فيما بعد .

ووجه الحديث فى هذه الدراسة هو دور هذا الجهاز فى ثورة ١٩١٩ ، والتأثير المتبادل الذى جرى بينه وبينها . ومن أهم ما يتعين فحصه لإدراك هذا الدور بيان كيف تأتى لهذا الجهاز تاريخيا أن يحتفظ بطابعه المصرى رغم الاحتلال البريطانى الذى قارب الأربعين عاما من ١٨٨٢ حتى ١٩١٩ . ورغم انصياعه لسياسة الاحتلال طوال هذه المرحلة . وكيف تبادلت الحركة الوطنية معه العلائق ..

* * *

لقد اختلف احتلال مصر عن احتلال كثير غيرها من البلاد المستعمرة . أتاها الإنجليز فى سبتمبر ١٨٨٢ . فوجدوا بها دولة تتكون من مجلس للوزراء وبرلمان منتخب . ومن وزارات ومصالح وإدارات . ومن جيش نظامى . ومن شرطة وإدارات إقليمية وأجهزة قضائية . دولة تكامل بناؤها على مدى ثلاثة أرباع القرن . حتى صارت بمعايير القرن التاسع عشر متكاملة الوجود والأركان . وهى عينها الدولة التى استطاعت بجيشها وإدارتها منذ أربعين عاما سبقت أن تناوئ الجيوش والدول الأوروبية وأن تهزم جيش السلطان العثمانى ، وأن تنشىء دولة قوية موحدة تمتد من أواسط أفريقيا جنوبا إلى حدود تركيا شمالا ، وأن تقدم نمطا للحكم أكثر تطورا من النمط التركى العثمانى السائد فى منطقة الشرق الأوسط . وتنشىء المدارس وتبعث البعثات وتنهل من العلوم والفنون . ووجد الإنجليز بمصر أيضا شعبا على درجة عالية من التوحد ، يتمتع بقدر كبير من النضج السياسى ، وله صحافته وجماعاته السياسية وغير السياسية ، وفوق ذلك له ثورته التى تمثل طموح الثورات الديمقراطية الوطنية على أنضج ما عرفت مجتمعات القرن التاسع عشر ، وهى الثورة العرابية ، ثورة مصر للمصريين ..

وإذا كان العرابيون قد هزموا . فليس من المشكوك فيه أنهم كانوا على أبواب النصر لولا أن واجههم الغزو البريطانى بقوة ما كان فى مقدور مجتمع شرقى وقتها أن يقاومها . وهم إن حققوا الغزو بقوتهم المادية المجردة . فلم تكن تلك القوة المادية بكافية وحدها للسيطرة على مصر . وهى وحدها لا تضمن حكما آمنا هادئا يحقق مصالح الاحتلال وأهدافه . والاقتحام العسكرى هو أيسر الخطوات وأيسرها فى السيطرة على بلد ما . وتتلوه المعضلة الصعبة . وهى ضمان حكم هذا البلد حكما مستقرا يحقق أهداف السيطرة الأجنبية . أى معضلة حكم شعب بما

مع يناقض مصالحه. وإذا كانت الثورة قد صفيت ، فإن الأرض التى أخرجتها لاتزال قادرة على إخراج مثلها ، وإذا لم يستطع المصريون طرد الاحتلال ، فهم قادرون على الأقل ، على جعل وجوده وجودا شديد الإرهاق .

كانت نقطة البداية فى سياسة الاحتلال الأجنبى إزاء هذه الاعتبارات وغيرها ، أن يتغلغل فى مصر بدعوى « إقرار النظام والأمن » دعما لسلطة الخديوى « الشرعية » التى تحدتها الثورة ، وأن يجرى التغييرات لصالح النفوذ الأجنبى باسم المحافظة على الأوضاع القائمة ، وأن يصطبغ الحكم بالصبغة الأجنبية باسم « تمصير » هذا الحكم ، وأن تنتقل السلطة إلى أيدى المحتلين بأسم المحافظة على السلطة التقليدية للخديو رأس الدولة .

وبغير الدخول فى تفصيلات كثيرة ، يمكن القول أنه برغم هزيمة الثورة وتصفية الجيش المصرى ، وإلغاء دستور العرابيين ، والتقاط الثوار ومحاكمتهم ونفيهم أو حبسهم ، وبرغم دخول مصر فى حوزة المصالح الأجنبية ووجود الجيش المحتل فى أرضها ، رغم ذلك فقد بقيت هياكل الحكم وأشكاله كما لو أن تعديلا طفيفا هو ما لحقها . الخديوى بسلطته التقليدية يشكل حكومة من المصريين تشرف على أجهزة الإدارة والأمن بواسطة موظفين مصريين . وبجوار الوزارة توجد هيئتان نيابيتان استشاريتان ، تشكلان بالتعيين والانتخاب من المصريين ويمتد الحكم إلى الأقاليم بأجهزة المديريات والمحافظات والمجالس البلدية والمديرية ، ويصل إلى القرى بالعمد والمشايخ والخفراء ، وكل ذلك يتكون من مادة مصرية صرف .

ومن الجهة المقابلة ، يوجد جيش الاحتلال البريطانى ، لا يؤدى عملا بمصر إلا بأمر الخديو صاحب السلطة الشرعية . ولا يستند وجوده بمصر من الناحية الشرعية إلا على رضاء الخديو والحكومة المصرية . ويوجد المعتمد البريطانى ، لا يزيد وضعه الرسمى عن وضع غيره من قناصل الدول الأخرى ، ولا يستطيع التعبير عن إرادته السياسية إلا من خلال قرارات الحكومة المصرية .

وخلال السنوات الأولى للاحتلال أمكن تحقيق السيطرة على أجهزة الحكومة بواسطة شبكة من المستشارين البريطانيين عينوا بالوزارات المصرية . وكان وضعهم الرسمى أنهم مستشارون يقدمون الخبرة والنصح دون أن يكون لأحدهم سلطة إصدار القرار الذى بقى فى يد الوزير أو الرئيس المصرى . وسدت الفجوة بين السلطة والخبرة بما سمى وقتها « بالنصائح

الملزمة» . إذ صارت نصيحة الخبير واجبة الاتباع . ولكن بقرار مصرى . ثم عين سردار انجليزى للجيش المصرى ، ومفتش عام انجليزى للبوليس ، ووكيل انجليزى لوزارة الداخلية وآخر لوزارة الأشغال «الرى» . ولكن كان تعيين هؤلاء جميعا يتم بقرار من الحكومة المصرية وبوصفهم موظفين «مصريين» . ويمكن من الناحية النظرية تنحيتهم بقرار مصرى . وأن كان الوضع العملى أن تعيينهم وتنحيتهم كانا يجريان بواسطة «النصائح الملزمة» للمعتمد البريطانى .

تمثلت الحكومة الخفية لمصر فى القنصل العام البريطانى وجيش الاحتلال وجماعة المستشارين والموظفين الكبار فى بعض المراكز الرئيسية . وأداتهم فى الحكم «النصائح الملزمة» أى الإرادة الأجنبية مستوردة فى قرار مصرى . وكان هؤلاء شريحة جد محدودة . وبقى هيكل الإدارة والتنفيذ مصنوعين بمادة مصرية صرف ، كما بقى الهيكل السياسى والتنظيمى للحكومة والهيئات التى يفترض صنع القرار السياسى فيها «الخديو والوزارة والمجالس النيابية» ... الخ مصنوعة بمادة مصرية صرف . وكفل هذا الوضع للإنجليز هدوءا واستقرارا كانوا حريصين عليهما . ولكن هذا الوضع أفقدهم القدرة على التصدى المباشر لأجهزة الدولة والحكم ، إذا حدث أن أوجبت الظروف عليهم هذا التصدى المباشر . وهذا الوضع نفسه هو الذى مكن الخديو عباس حلمى الثانى أن يناوئهم . وهو عينه الذى أوجد تلك الازدواجية التى عرفت فيما بعد بالسلطتين الشرعية والفعلية .

إن القصد من بيان هذه الظاهرة أنه إذا كان الاحتلال الأجنبى ومن يواليه من المصريين يسيطرون على المراكز الحيوية لصنع القرار وتجميع المعلومات وضمان الإشراف على التنفيذ ، فإن الهيكل الحكومى العام ، جمعا للمعلومات وتنفيذا للسياسات ، بقى مصريا فى صميمه . ومن خلاله كانت تجرى إدارة الشئون العامة وتصعيد المعلومات من مجالات النشاط المختلفة وتنفيذ القرارات . وذلك على مدار السنين الأربعين منذ الاحتلال . كما بقيت هيئات صنع القرار المصرية موجودة على رأس هذا الهرم السياسى والادارى . والهيكل فى عمومه يسمح بتدفق القرارات والمعلومات والتنفيذ فى قنواته ، وألا يتصل بالسلطة الأجنبية إلا من خلال قنوات تحويل اصطناعية فى قمته بواسطة المستشارين وكبار الموظفين الإنجليز . وبقى المندوب السامى مجردا من الصفة الشرعية فى علاقته بالجهاز الحكومى . ولا يرتبط به ارتباطا عضويا . وبقى موصول الروابط به «بالنصائح الملزمة» وحدها .

ويمكن تصور أنه مع درجات الحرارة العالية . أو تحت ضغط أقوى من المعتاد كان يمكن

أن يذوب اللحام بين تلك الشريحة الأجنبية المتحكمة فى القرار السياسى وبين الجهاز الحكومى المصرى . وهذا ما أنبأت عنه أحداث ثورة ١٩١٩ . وأن ذلك كان من شأنه أن يرتب نتيجتين ، أولاهما انعزال سلطة الاحتلال المتحكمة فى أدوات التنفيذ والإدارة اليومية بحيث تفقد المصدر الأساسى لتلقى المعلومات والمجرى الأساسى لتنفيذ القرارات . وثانيتهما أن هذا الانعزال لم يكن من شأنه أن يؤدى إلى تفكك الجهاز الحكومى ، كما هو خليق بأن يحدث لأى جهاز تنظيمى يفقد قمته المسيطرة والموجهة . لأن التسلط الأجنبى لم يكن يرتبط عضويا بالحكومة المصرية ، ولم يكن يتصل بها إلا من خلال تلك القنوات الاصطناعية فى قمته وبواسطة شريحة محدودة من كبار الموظفين الأجانب ومن يواليهم من كبار الموظفين المصريين . وهذا الانعزال كان يمكن أن يعيد نظام العمل إلى مجاريه الأصلية .

* * *

تلك الظاهرة كانت من أحسم ما واتى الثورة المصرية فى ١٩١٩ . ومن أخطر ما عاناه البريطانيون منها . وإذا كان الإنجليز والسلطان فؤاد لم يفقدا خلال الثورة كل أعنة الإمساك بأجهزة الدولة ، فقد اهتزت تلك الأعنة فى أيديهما أهتزازا هدد بانفلاتها ، وكانت النذر كلها تتدافع فى هذا الاتجاه . وكان ذلك من أهم الأسباب التى دفعت الإنجليز لتقديم التنازلات للحركة الوطنية المصرية .

## تمثلت بوادر انفلات السلطة فى أمرين :

أولها : أن الوفد كقيادة للحركة الوطنية طرح شعار المقاطعة وعدم التعاون مع الإنجليز . ولم تكن المقاطعة الاقتصادية هى المقصودة فى الأساس ، وهى لا تشكل ضغطا حاسما على الانجليز فى المدى القريب أو البعيد ، ولا تشكل خسارة ذات شأن كبير لهم فى مصر ، باعتبار أن احتلالهم مصر لم يكن فحسب بهدف أن تكون سوقا لمنتجاتهم ، أو حقلا للمواد الخام . ولكن باعتبارها الشريان الحيوى بين أجزاء الإمبراطورية البريطانية فى الشرق والغرب ، وباعتبار مركزها الإستراتيجى إزاء القوى العالمية الأخرى . ولكن أهم ما قصد إليه هذا الشعار هو عدم التعاون مع الانجليز فى حكم البلاد .. وقد أعلن الوفد مرارا عن وجوب مقاطعة تشكيل الوزارة أو الإشتراك فيها ، مما أعجز السلطان فؤاد والانجليز عن تشكيل وزارة مصرية

فترات عديدة . واعتبر من يقبل الاشتراك فى الوزارة خارجا على إجماع الأمة خائنا لها . وجرت محاولات اغتيال محمد سعيد ويوسف وهبه لقبولها على التوالى رئاسة الوزارة . وما لبثا أن استقالا على التعاقب . واضطر اللورد اللنبى المندوب السامى أن يصدر قرارا بمنح وكلاء الوزارات سلطات الوزراء . وكان من شأن هذه المقاطعة أن تجردت السياسة الإنجليزية من وسائل تحققها بواسطة القرارات الوزارية المصرية ، وأن تعرقل صلة السياسة الأجنبية بأجهزة الحكم المصرى .

وثانيهما : أن الحركة الثورية بلغت فى تصاعدها أن شملت الموظفين المصريين . وبدأ إضراب للموظفين تضامنا مع طوائف الشعب الأخرى فى مارس ١٩١٩ . وتم الإضراب فى أوائل إبريل . مما أدى إلى استقالة وزارة حسين رشدى . وقد بدأت تلك الحركة بعد خطاب ألقاه اللورد كيرزون وزير الخارجية البريطانى بمجلس اللوردات ، شرح فيه الحال فى مصر وأثنى على الموظفين المصريين ورجال الجيش والشرطة ، وأشاد بحسن سلوكهم ، فجاء إضرابهم حادثا فذا فى تاريخ مصر الحديث . وتظهر أهمية هذا الإضراب فى أنه كان المشكلة التى فازت بالنصيب الأكبر من مراسلات اللنبى إلى كيرزون فى تلك الشهور . واذا كان الموظفون قد عادوا من وقت مّا إلى أعمالهم . فقد بقيت السمة الأساسية لنشاط أجهزة الحكومة هى الاسترخاء الكبير فى تنفيذ قرارات السلطات السياسية . مما ألجأ الإنجليز إلى الإستناد على قوات الاحتلال فى مقاومة النشاط الثورى .

وتظهر أهمية هذا العامل أيضا فى المراسلات التى تبودلت بعد ذلك بنحو ثلاث سنوات بين أللنبى وكيرزون والتى نشرت كتابا أبيض فى مارس ١٩٢٢ . والتى انتهت إلى إصدار الحكومة البريطانية تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢ معترفا باستقلال مصر وإلغاء الحماية . تكشف تلك المراسلات عن تحبيذ اللنبى إلغاء الحماية والاعتراف باستقلال مصر، ويذكر فى ١٧ نوفمبر ١٩٢١ مؤيدا هذا الرأى « أن كل قرار لا يسلم بمبدأ استقلال مصر . ويستبقى الحماية يجر لا محالة إلى خطر حربى من نشوب ثورة فى البلاد جميعها . أو يفضى على أية حال إلى الفوضى التأمة فى الإدارة فتصبح الحكومة مستحيلة » . ويشرح هذا الأمر قائلا « يجب ألا يغيب عن الأذهان أن كيان الحكومة كله مصرى وأن الموظفين البريطانيين تكاد وظائفهم تكون محصورة فى مناصب الاستشارة والتفتيش والأعمال الفنية. وعلى هذا فإن من المستحيل القيام بالهيمنة البريطانية بدون المعاونة التامة من جانب المصريين فى كل فروع الإدارة . كما أتضح ذلك فى ربيع ١٩١٩

حينما عولج السير بالحكومة بدون وزارة ومع إضراب جانب عظيم من الموظفين المصريين» . ويستطرد شارحا لوجهة نظره «لا شك أنه يسع أية قوة عسكرية قوية تعمل بشدة أن تحافظ على درجة معينة من تأمين الحياة والأملاك فى المدن الكبرى ، ولكن المهمة تكون أشق بمراحل فى الأقاليم، على أنه ليس ثمة إدارة عسكرية يسعها أن تأمل أن تحل محل الادارة المعقدة للحكومة المدنية ، أو أن تحول دون المصالح المالية والاقتصادية من أن يلحقها ضرر بليغ .

أدركت الحركة الوطنية المصرية علاقة التلازم الوثيق بين الوجود العسكرى الأجنبى وبين السيطرة الأجنبية فى أجهزة الحكم . والوجود العسكرى ضامن لهذه السيطرة ولجعل «النصائح» ملزمة . وتحويل «الخبرة» إلى سلطة . والوجود العسكرى مضمون بهذه السيطرة أيضا، وليس من جيش محتل يطمئن إلى استمرار وجوده فى بلد محتل إلا إذا انعكس هذا الوجود سيطرة أو نفوذا على سلطة الدولة . فالاحتلال مقصود به فى النهاية تحريك سياسة البلد المحتل سياسيا واقتصاديا إلى ما يحقق مصالح المحتلين .. ومن جهة أخرى فحيث يكون جيش الاحتلال هدفا فى ذاته ضمانا لقاعدة عسكرية استراتيجية أو لطريق مواصلات حيوى ، تكون السيطرة على أجهزة الحكم لازمة لضمان هذا البقاء ، ولتحريك سياسة البلد المحتل إلى ما يخدم هذا الوجود العسكرى. وقد عبر سعد زغلول عن ذلك مرارا بقوله: إن رقابة أجنبية تستند إلى قوة عسكرية هى الحماية بعينها . وأدركت الحركة الوطنية أيضا ، أنه فى نطاق هذا التلازم الوثيق بين الاحتلال العسكرى والسيطرة الأجنبية المدنية على جهاز الحكم ، فإن أضعف الحلقات فى الوجود الاستعمارى هى تلك السيطرة على جهاز الدولة ، وذلك بسبب أنه لم يكن للحركة الوطنية الثورية قوة عسكرية قادرة على مواجهة الاحتلال ، وأن تحريك الجيش المصرى .. حتى لو أمكن ذلك فى تلك الظروف لن يتم لتحقيق الأهداف الوطنية إلا من خلال نفوذ الحركة الوطنية إلى أجهزة الدولة وعزل النفوذ الأجنبى عنها . وأدركت أن أجهزة الدولة ومؤسسات الحكم والإدارة ليست فى عمومها بمعزل عن الحركة الوطنية الشعبية ولا تقف خارجها وفى مواجهتها . ولكنها فحسب جزء متميز بوضعه وبوظيفته عن سائر الجماعات المصرية . ويمكن أن تشملها الحركة الثورية فيتجرد المستعمر من أهم أسلحته .

وكان شعار الاتحاد والتضامن بين المصريين جميعا ، مما أمكن به استيعاب هذه الأجهزة فى الإطار الواسع الفضفاض للحركة الوطنية . كما كان شعار المقاطعة وعدم التعاون مما أمكن به تحريك تلك الأجهزة ضد السلطة الأجنبية البريطانية . وفقدت تلك السلطة معاونة الأجهزة

المصرية لها بنسبة متزايدة فى الإدارة والحكم . ولم تكن مشكلة الإنجليز ساعتها أن يوجدوا عسكريا أو لايوجدوا ، فإن قوتهم العسكرية كانت قادرة على البقاء فى المدى القصير على الأقل ، سيما فى مواجهة حركة ثورية تستند فى الأساس إلى الوسائل السلمية المشروعة ، ولا تلجأ إلى العنف إلا فى أشكاله البسيطة تحطيما لبعض المرافق أو قياما بالاغتيالات السياسية الفردية ، كوسيلة مساعدة سرية للكفاح السلمى المشروع . ولكن كانت مشكلتهم أن فى الاستيعاب الوطنى لأجهزة الحكم وحصارها وعزلها مايجعل حكومة الإنجليز لمصر مستحيلة ، كما عبر عن ذلك اللورد اللنبى ، وما يجرد جيش الاحتلال من وسيلة حمايته المدنية ، ويجرده من وظيفته السياسية وهى تحريك الحكومة المصرية لخدمة مصالح الاحتلال الأجنبى .

ومن هنا يظهر أن سعد زغلول عندما كان يقول : «نحن أقوياء» لم يكن يضلل ولا كان يهيم فى أحلام بعيدة عن الواقع ، وإنما كان سياسيا عمليا يصدر عن حساب سليم فى أساسه للممكنات المتاحة . ومن هنا يمكن فهم حديث ملنر إلى سعد زغلول فى مفاوضاتهما سنة ١٩٢٠ : «إننا الآن فى مصر حائزون على كل شىء وفى قبضتنا كل شىء ، ونريد أن نتخلى لكم عما فى أيدينا فى نظير أن تقبلوا أن يكون مركزنا الفعلى عندكم مركزا شرعيا» .. فرد عليه سعد «إننا لا نستطيع مطلقا أن نوافق على تصحيح مركزكم فى مصر فيصبح المركز الفعلى مركزا شرعيا .. وما أتينا إلى هنا إلا بحثا عن الاستقلال .. ولا نقبل أن يكون لبريطانيا مراقبة علينا مستندة إلى قوة عسكرية فى بلدنا» .. ودلت هاتان العبارتان إلى أنه كان واضحا لدى سعد وملنر ، العلاقة بين الاحتلال العسكرى والرقابة على الدولة ، وأن ما كان يعنيه «بالشرعية» ليس مجرد اعتراف حقوقى بالوجود العسكرى البريطانى بمصر ، ولكنه إشراف ونفوذ على جهاز الدولة .

* * *

على أن أخطر ما كان يتهدد تلك القوة لثورة ١٩١٩ أن حصار الحركة الوطنية لأجهزة الحكم واستيعابها النسبى لها كانا يتأتيان بما استطاعته قيادة الثورة ، وواتت به الظروف السياسية والتاريخية ، من تعبئة شبه إجماعية لجماهير الشعب . حتى لم يعد خارج نطاق الحركة الوطنية الثورية إلا عناصر جد محدودة ، لا تظهر أمام الرأى العام شبه الا جماعى إلا بصورة الخارجين عن مبدأ الوطنية ، الخارجين على «المصرية» ذاتها . وهو أمر لم يكن يجرؤ على المواجهة به أحد وقتها . وبهذا بدت الحركة الوطنية الثورية مستوعبة للمصرية ، بحيث لم يكن فى مقدور جهاز

الدولة كجهاز مصرى أن يجد بديلا عنها ، وبهذا أمكن فصم صلاته عن السياسة البريطانية الأجنبية وعزله عنها ، أو بالأقل أمكن أن تنفلت السيطرة البريطانية وأن تتهدد بالانعزال الكلى عنه ، ومن ثم كان شعار « الاتحاد » يفيد ضمان التعبئة الشعبية بهذا الذى يشبه الإجماع .. والذى يمكن به إضفاء طابع الشرعية على المقاطعة ومنع التعاون ، مما دفع جهاز الحكم والإدارة المصرى إلى موقف المناوأة للسياسة البريطانية .

ووجه الخطورة فى ذلك ، أن أجهزة الحكم والإدارة بحكم تنظيمها الداخلى ، تجنح إلى إقرار الأوضاع الراهنة وإلى الابتعاد عن النشاط السياسى الثورى ، وهى بحكم تكوينها التاريخى فى مصر تنتمى إلى فئات اجتماعية أكثر محافظة وأقل ثورية . ولم يمكن تحريكها سياسيا إلا بحركة شعبية شبه إجماعية استوعبت المصرية ، بحيث لم يعد ثمة بديل مصرى ترتبط به وبهذا فإذا أمكن فى أية انعطافة سياسية تقسيم التكتل العريض ، وإيجاد جماعة سياسية مصرية تسلك غير سبيل الحركة الوطنية ، أمكن تأليف تلك الأجهزة لصالح سياسة الاعتدال الخادمة وقتها لمصالح النفوذ الأجنبى . لذلك كان جهد الحركة الوطنية المصرية محافظة على سلاحها هذا ، أن تحتفظ بهذا الوضع شبه الإجماعى ، وهو هدف من أشق ما يكون فى الممارسة السياسية .

ومن هنا كان حرص الوفد دائما أن يظهر لا كحزب من الأحزاب ، وأن يطرد أدبه السياسى على أنه وكيل عن الأمة وليس حزبا ، أى « وفدا » وليس جماعة من الجماعات . لتظل له القدرة على استيعاب المصرية . ومن هنا كان سعد زغلول حريصا على أن يبقى صيغته السياسية محددة فى أهداف محدودة ، يمكن أن تلتقى عليها فئات الشعب المصرى وطبقاته بما يكاد يشبه الإجماع . ومن هنا كان حرص سعد فى مفاوضاته جميعا مع الإنجليز أن يرفض سياسة الخطوات ، فإما أن يتحقق استقلال تام فعلى وإلا فلا اتفاق ، وأن أى إتفاق على خلاف ذلك حتى لو حقق كسبا جزئيا كان خليقا أن يفض التجمع العريض ويجرد الوفد من حكمة استيعاب « المصرية » وإذا قبل الوفد أخذ الجزء فإنه لا يستطيع فى المقابل إلا أن يدفع الكل والخطوة الأولى لن تتلوها خطوة ثانية .

ويلحظ فى تعليقات سعد زغلول والوفد على أى مشروع اتفاق مع الإنجليز وقتها أنه كان ينظر إليه بتقييم إجمالى عام ، هل ينطوى فى مجمله على تحقيق مطالب المصريين جملة أم لا . وكان يقود الحركة السياسية فى مصر بهذا المنطلق . واضطر الإنجليز بذلك أن يعطوه بغير أن

يأخذوا منه شيئا .. وقوته فى هذا التجمع الشعبى الواسع الذى يهدد بأن تصبح به أجهزة الدولة المصرية بمعزل عن السياسة الاستعمارية ، وأن تصبح حكومة الإنجليز لمصر مستحيلة . رغم احتلال جيشهم أرضها .

# دستور ١٩٢٣
# بين القصر والوفد(*)

غاية هذه الدراسة أن ترسم صورة للظروف السياسية التى تولد عنها دستور ١٩٢٣ . وأن تحاول بيان القوى التى شكلته فى صراعها معا وحسب النفوذ السياسى لكل منها ، وأن تبين المؤسسات السياسية التى حددها الدستور وأثر صراع القوى السياسية فى تكوينها وفى رسم علاقاتها ، وأثر جهاز الدولة القائم فى تشكيل هذه المؤسسات ، وخاصة بالنسبة للسلطة التنفيذية .

وإذا كان مما يبتعد عن أغراض هذه الدراسة التأريخ لثورة ١٩١٩ ، لأنه يتعلق بالفترة اللاحقة عليها ، فإنه يتعلق بتكوين مؤسسات الحكم وفق ما أفضت إليه الثورة ، من تغير فى علاقات القوى بين المصالح السياسية المتصارعة . ومن جهة ثانية ، فقد كانت ثورة ١٩١٩ النبع الذى تدفقت منه حركة الشعب السياسية فى الفترة التالية . وبهذا يستحيل فهم الدستور وما تلاه دون إبراز دور الثورة وآثارها .

ويمكن فى كلمة أن تحدد آثار ثورة ١٩١٩ بالنسبة للتنظيمات السياسية فى المجتمع ، فى اهتزاز قوائم المجتمع القديم بمؤسساته وقواه ، ونشأة الوفد المصرى ، وتصريح ٢٨ فبراير الذى يعترف بالاستقلال الرسمى لمصر ودستور ١٩٢٣ .

## الرجعية والدستور :

١ ـ كان الممثلون السياسيون لطبقة كبار ملاك الأرض على رأس الوفد المصرى عند بدء تشكيله . فلما تصاعد المد الثورى إلى ما يتخطى حدود مطالبهم السياسية إزاء الإنجليز ، ولما اتخذ سعد زغلول ـ داخل الوفد ـ موقفه فى صف القوى الشعبية ، وارتبط بالحركة الثورية النامية

(*) نشرت فى مجلة الكاتب فى مايو ١٩٦٩ بمناسبة مرور خمسين عاما على ثورة ١٩١٩ .

التى اتخذت شعارها «الاستقلال التام أو الموت الزؤام» ، انسلخ هؤلاء عن الوفد . وبدأ ما عرف بالانفسام بين السعديين والعدليين ( نسبة إلى عدلى يكن ) فى المفاوضات مع الإنجليز وبدأت هذه العناصر المعتدلة ـ بالاتفاق مع الانجليز ـ تسعى لكبح الحركة الثورية وتجميدها بالعنف وإجراءات القمع . ونفى سعد زغلول وبعض قادة الوفد وقبض على الكثير من أعضائه ، وأصدرت بريطانيا تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ الذى يعترف باستقلال مصر وإنتهاء الحماية البريطانية ، مع تحفظات تبقى لبريطانيا حق التدخل فى شئون مصر ، باسم تأمين خطوط مواصلاتها مع الشرق والدفاع عنها وحماية المصالح الأجنبية والأقليات والسودان . ثم تولى رئاسة الوزارة عبد الخالق ثروت الذى شارك اللورد اللنبى المندوب السامى فى إصدار هذا التصريح . وشكل لجنة لوضع الدستورمن ثلاثين عضوا ، اختير أعضاؤها من الجمعية التشريعية التى نشأت فى عهد الاحتلال سنة ١٩١٣ وذلك «بوصفها الهيئة التى تمثل الأمة تمثيلا رسميا» .. ومن عدد من الأعيان ممن «أرضى اختيارهم أصحاب المصالح الواسعة فى البلاد» (مذكرات فى السياسة المصرية . د . محمد حسين هيكل ص ١٣١ ، ١٣٢) فكانت اللجنة منقسمة بين أتباع السراى والاحتلال وبين الأعيان المصريين «أصحاب المصالح الواسعة» ثم أنشىء فى أكتوبر ١٩٢٢ حزب الأحرار الدستوريين برئاسة عدلى يكن .

وكان الأحرار الدستوريون امتدادا سياسيا وتنظيميا لحزب الأمة الذى وضع هدفه فى السنوات الأولى من هذا القرن فى تأكيد سلطة «الأمة» بين السلطتين القائمتين : السلطة الشرعية ويمثلها الخديو ، والسلطة الفعلية وهم الإنجليز . فكان حزب الأمة ، ثم الأحرار الدستوريون ، هم حركة كبار الملاك المصريين الهادفين إلى المشاركة فى الحكم مع السراى والمتحالفين لتحقيق هذا الهدف مع الإنجليز. وقد دخل رجال هذه الطبقة معترك الحياة السياسية منذ تكوين مجلس شورى النواب فى عهد إسماعيل .. وشاركوا بقدر فى ثورة عرابى وفى الحزب الوطنى الذى تكون وقتها ، وذلك ضد استبداد الخديوى والعناصر التركية والجركسية بالحكم . وفى عهد الاحتلال شاركوا فى المجالس شبه النيابية الاستشارية ونفذوا إلى مناصب الحكومة . فكان وعيهم الطبقى ناميا ، وإحساسهم بالنضج السياسى قويا . واستقر فى وعيهم أنهم ذخر الكفاية المصرية الجديرون بالمشاركة فى حكم البلاد ، ولكن دون أن يمتد طموحهم إلى السيطرة على الحكم سيطره كاملة . وكان الاتجاه الفكرى لمثقفيهم غربى المنزع متأثرا بالأفكار الحضارية التى انتقلت إلى مصر من أوربا ، محاولين مواءمتها بما يتفق مع

مصالحهم فى المشاركة فى حكم مصر . وكانوا شديدى الحساسية إزاء محاولات السراى إبقاء السيطرة الكاملة على مقاليد الحكم دون اشتراكهم فيه .

فى خطاب عبد العزيز فهمى ـ أحد أقطاب الحزب وعضو لجنة الدستور ـ الذى دافع فيه عن مشروع لجنة الدستور ضد محاولات الملك التعديل فيه . فى هذا الخطاب حدد عبد العزيز فهمى المنطلق الفكرى لسياسة جماعته . ذكر أن الإنجليز هم من أعلن استقلال مصر وسيادتها ، وأن ذلك لم يكن لمصلحة الملك وحده ولكن لمصلحة « الأمة » ، « على شرط حق مسلم به من الجميع وهو بقاء الإمارة للسلطان ( الملك ) وخلفائه » ، « أن الإنجليز بعد أن اعترفوا لمصر بالاستقلال والسيادة قالوا لعظمة السلطان ما حاصله : إن الدستور متروك وضعه لعظمته وللشعب المصرى » . وبهذا نظر إلى الدستور على أنه « حق ثابت للأمة يصدر على شكل اتفاق بين الأمة بواسطة الوزراء الذين هم منها وبين جلالة الملك » .

وكانت وزارة عبد الخالق ثروت المرتبطة بالأحرار الدستوريين هى من أشرف على وضع الدستور ، وهى من كان ينوب عن « الأمة » بالمعنى الذى يفهمه الأحرار . وعلق عبد العزيز فهمى على عمل لجنة الدستور بقوله ، إنها قامت بعملها مراعية فيه وجه الله والوطن ووجه مليك البلاد ، فأقرت كل شيء فى نصابه وأعطت كل ذى حق حقه ، فلم تغمط الأمة حقها الثابت فى أن الملك فيها إلى ما شاء الله» . (نص الخطاب ورد فى الجزء الأول من كتاب « فى أعقاب الثورة » للأستاذ عبد الرحمن الرافعى) ، وتوضح هذه النظرة الموقف السياسى للأحرار الدستوريين وحدوده ، فالاستقلال وثيقة حصلت عليها مصر من الإنجليز، والسيادة مصدرها إعلان الإنجليز لها ، والقوى السياسية الداخلية التى منحها الإنجليز هذه السيادة ، تتمثل فى الملك و « الأمة » . والدستور عقد بينهما يتم باتفاقهما ، والحقوق تركة لهما ومشاركة لهما كذلك وكان هذا المنطق هو أساس النظرية القانونية الدستورية التى ظهرت بعد ذلك فى كتابات شراح القانون الدستورى ، وهى أن الدستور عقد بين طرفين ، و « الأمة » المعنية هنا ، هى أعيان البلاد « أصحاب المصالح الواسعة » حسب المفهوم الذى روج له حزب الأمة القديم وحسب التعبير الذى اختاره هيكل ، وهم كبار ملاك الأرض ، وهى كذلك عند الأحرار . وكان المقصود أن تتم لهذه الأمة السيطرة على البرلمان بمجلسيه وأن يكونوا هم « السلطة التشريعية » .

٢ ـ وكان الإنجليز قد بنوا سياستهم على أساس تصريح ٢٨ فبراير الذى يعترف لمصر بالاستقلال الرسمى ، فى حدود تحفظات استهدفوا أن تجرده فى التطبيق من أغلب آثاره

العملية . وأدرك الانجليز بخبرتهم فى حكم مصر منذ الاحتلال . أن ميزان سياسة الأمور يكون فى أيديهم مادامت السلطة موزعة بين الملك والأحرار الدستوريين «الأعيان» . وهم حريصون ألا تستبد بها قوة واحدة ولو كانت حليفة لهم . وألا يكون لهم قوة وحيدة حذر أن تنافسهم هذه القوة على السلطة لمصلحتها الذاتية . وحزب الأحرار هو تجمع لكبار ملاك الأرض المتحالفين معهم سياسيا والمرتبطين بهم اقتصاديا . باعتبارهم «منتجو القطن» الذى تشتريه مصانع بريطانيا . والسراى هى قاعدة مستبدة تعتمد فى الوجود وفى البقاء عليهم ولهاتين القوتين من التنافس بينهما ما يضمن اعتماد كل منهما على القوة المهيمنة الأم وهى الاحتلال . وتصريح ٢٨ فبراير هو الصيغة السياسية الجديدة للوجود البريطانى فى مصر وللتدخل فى شئونها . وهاتان القوتان هما ركيزة السياسة العملية لهذا التدخل . وهما واجهته المحلية «المصرية» وهما ضمان بقاء السيطرة . وجيش الاحتلال هو ركيزة القمع ضد الشعب والحركة الوطنية وهو السور الذى يحمى قلعة الحكم . ويمسك المندوب السامى بالأسلوب السياسى بيد . وبجيش الاحتلال بيد . ليسوس مصالح الاستعمار . ولا شك أن نفوذ الانجليز نضح على عمل لجنة الدستور . روى العقاد ما ذكره له سعد زغلول «أن فى صلب الدستور كلمات لا تزال مكتوبة بخط موظف انجليزى فى دار الحماية» [1]

٣ ــ وكانت السراى مؤسسة سياسية يقوم على رأسها الملك . استقرت فى حكم البلاد منذ بداية القرن التاسع عشر ، حتى بدت «السلطة الشرعية» ، واستقطبت لصفها من أسماهم كرومر بفئة «الذوات» أى كبارا لأغنياء ذوى الأصلين التركى والجركسى ، وفهمت السراى بثورة عرابى أن لا بقاء لها فى مصر إلا بمعونة جيش أجنبى محتل ، يحمى بقاءها ويتخذها رأس حربة له ضد الشعب ، ويستفيد . مما هى قادرة عليه نسبيا من إضفاء صفة الشرعية على سياسته وقراراته . وكان أول هذه القرارات طلب الخديو توفيق الجند البريطانية لحمايته ضد عرابى ، وهى ذاتها واقعة احتلال مصر فى مواجهة الشعب والثورة وفى مواجهة القوى الأوروبية المنافسة . ووعت السراى الدرس وفهمت وضعها . ثم كان فؤاد سلطانا على مصر فى ظل الحماية البريطانية وبأمرها ضد الشعب وفى مواجهة أمراء العائلة المالكة المتنافسين على الملك ، ثم صار ملكا بتصريح ٢٨ فبراير . واحتفظ بفضل الانجليز بالملك فى نسله للأكبر فالأكبر من ذريته .

---

(١) سعد زغلول عباس العقاد ص ٤٩٧ .

٤ ـ وكان جهاز الإدارة قد أعيد صنعه فى الأربعين عاما الماضية ـ منذ ١٨٨٢ ، على عين الاحتلال والسراى . يقوم الخديو « ثم السلطان » على رأسه ممثلا للسلطة التشرعية ، ويؤكد نفوذه فيه من خلال من يعينهم فى مراكزه الكبيرة من « الذوات » . ويهيمن الانجليز على الجهاز ويضبطون عمله وسياسته من خلال موظفيهم الكبار القابضين على مفاتيح السيطرة عليه داخل وزاراته ومصالحه ، ومنهم السردار والمفتش العام فى الجيش . والإدارة الأوروبية فى البوليس ، والمستشار المالى فى وزارة المالية ، والمستشار القضائى فى وزارة الحقانية ، وكبار المهندسين فى وزارة الاشغال يشرفون على سياسة الرى والصرف . ثم كان من طبقة كبار الملاك المصريين ـ ممن أسماهم كرومر « الأعيان » ، مدد يجند جهاز الإدارة من أبنائهم والمرتبطين بهم ما يكفل له الطبيعة الطبقية الملائمة لمصالح هؤلاء . وهذا الجهاز هو ما أريد ـ مع الدستور ـ أن يتحول إلى « السلطة التنفيذية » .

ومن أول ما شاهدت لجنة الدستور الخلاف بين رجال الملك المطالبين بزيادة سلطاته بدعوى كبح جماح الأهواء الحزبية ، وبين رجال « الأمة » ( ممن كونوا حزب الأحرار ) المطالبين بإقرار المبدأ الأساسى ، أن مصدر السلطات كلها الأمة ، باعتبار أن تطبيق هذا المبدأ هو الكفيل بأن تبلغ الأمة نضجها والاستفادة من أخطائها . وكان حسين رشدى رئيس اللجنة ورئيس الوزراء فى فترة الحماية ، يدافع عن سلطات الملك ، ويؤكدها ، وينبه الأحرار إلى أن موقف سعد زغلول والخلاف بينه وبين عدلى ، يوجبان أن تكون سلطات الملك وسيلة لتغليب الاعتدال على التطرف »[٢] .

## الحركة الوطنية والدستور :

واذا كانت هذه هى القوى التى ساهمت عمليا فى وضع دستور ١٩٢٣ ، فإنها وضعته فى مناخ سياسى مفروض عليها . ولم يكن عاقل من هؤلاء يستطيع أن يتجاهل شعبا قام بجمعه كله ، بهذا العنف والتصميم ، وبهذه الغضبة الكاسحة ، وهو يقف حذرا متربصا مستجيبا لقيادته . ولم تكن لجنة الثلاثين قادرة على تجاهل أصوات المظاهرات تقتحم عليها النوافذ ، وخطب القادة وكتابات الصحف تطالب بالاستقلال التام وبحكم الشعب نفسه بنفسه .

---

(٢) هيكل ص ١٣٨ .

وقد أعلن الوفد ـ فى قيادة الحركة الوطنية ـ معارضته الشديدة لتصريح ٢٨ فبراير وأسماه سعد فى منفاه «نكبة وطنية كبرى» كما هاجم لجنة الثلاثين وقاطعها رافضا الاشتراك فيها، واسماها سعد «لجنة الأشقياء». وطالب الوفد بتكوين جمعية تأسيسية منتخبة تضع الدستور، ووقف الحزب الوطنى ذات الموقف. ولم يكن لأى وثيقة سياسية أن تظفر بحظ من إمكانية التطبيق، وأن ترى النور. إلا إذا احتوت على قدر من تحقيق المطالب التى يكافح الشعب ـ ولا يزال ثائرا ـ من أجلها ـ قال حسين هيكل (ص١٣٨): (كان لهذه المعارضة ـ الوفدية ـ بعض النفع خلال سير اللجنة فى عملها فقد كانت حجة بعض الأعضاء فى التمسك برأيه أن المعارضة تناصره). وذكر إسماعيل صدقى (فى «مذكراتى» ص ٤٣) «لا يجهل أحد أن هذا الدستور وضع فى وقت بلغ فيه الخلاف بين المشتغلين بالمسائل العامة والمشايعين لهم حد الفتنة».. وبرر إلغاءه إياه سنة ١٩٣٠ بأن «الواجب أن يجعل الدستور بحيث لا تعلق به آثار الفتنة التى ولد فى جوها». ويعنى ذلك أن الدستور قد حمل طابع ثورة ١٩١٩

## الدستور بين الرجعية والأمة:

المسألة الأساسية فى أى دستور، هى مسألة السلطة، هى تحديد لمن تكون السلطة السياسية فى حكم المجتمع. والدستور هو الوثيقة السياسية التى تحدد ذلك، بما تقرره من قيم ومبادئ وبما تنشئه من مؤسسات وما تحدده لها من وظائف، وبما ترسمه لها من علاقات بين بعضها البعض. ويرسم الدستور الأبنية المختلفة التى تجسم السلطة السياسية وتحدد طبيعتها الاجتماعية فى ظروف تاريخية محددة. والدساتير المختلفة فى تاريخنا، وجدت عقب ثورات أو خلالها. وعكست ما استطاعت الثورة إنجازه من مكاسب الشعب، وما سعت لتأكيده من تغيرات تتعلق بالمسألة الأساسية للثورات، مسألة السلطة.

وإذا كانت هذه الدراسة قد استعرضت سريعا مراكز القوى الأساسية فى المجتمع عقب ثورة ١٩١٩، وعشية وضع الدستور، فيمكن إجمال ما انعكس من ذلك على الدستور فى أمرين:

الأمر الأول: هو أصداء ثورة ١٩١٩، بما كشفت من حركة خصبة للشعب، وبما زعزعت من ركائز الحكم الرجعى ومؤسساته. وكان من أهم نصوص الدستور أن «جميع السلطات مصدرها الأمة»، فتقر بذلك هدف الكفاح الشعبى منذ عرابى. وإذا كان الخديوى

توفيق قد أعلن أمام عرابى ـ يوم عابدين ـ منطق الحكم المستبد . وهو أن الشعب «عبيد إحسانات» أسرة محمد على . وأن العرش بذلك هو مصدر السلطة والنفوذ والجاه «وولى النعم» ، فإن وثيقة تنظم الحكم سنة ١٩٢٣ ويوقعها ملك صنعه الإنجليز تعترف بأن الأمة مصدر السلطات لهى حقا مكسب شعبى وثورى أصيل ، وثمرة هامة لكفاح السنين. ولاشك أن ريح ثورة ١٩١٩ هى ما استكتب فؤادا هذا الاعتراف الذى لا يوقعه ملك إلا بيد مرتعشة . وقد وضع النص فى مشروع لجنة الثلاثين . ورأى فيه كبار الملاك كسبا لهم . وحاول الملك حذفه بواسطة حكومة توفيق نسيم (بعد حكومة ثروت) . ولكنه تراجع وبقى النص يؤكد انتصار الثورة ويقرر المكسب الشعبى . وستظهر انتخابات ١٩٢٤ أن «الأمة» ليست كبار الملاك ، بل الحركة الوطنية ممثلة فى قيادتها .

واشتمل الدستور تجسيما لمبدأ سلطة الأمة ، على تكوين برلمان من مجلسين، مجلس للنواب ينتخب جميعه بواقع نائب لكل ستين ألف مواطن . ويتولى مع مجلس الشيوخ السلطة وإقرار القوانين والميزانية العامة وفرض الضرائب . وأقر الدستور مبدأ مسئولية الوزارة أمامه وحقه فى سحب الثقة منها . وكان هذا تقدما خطيرا فى تحديد نظام الحكم ومؤسساته ، إذ عرفت مصر من قبل مجالس وجمعيات منتخبة وتشتمل على نسبة كبيرة بالتعيين وتؤلف من كبار الملاك والموظفين وتقوم بوظائف استشارية بحتة . أما هذا الدستور فقد أنشأ مجلسا نيابيا منتخبا كله ترتكز عليه السلطة السياسية وتستمد الحكومة شرعيتها من ثقته بها . وهو تطور سياسى غير مسبوق فى مصر . وهو من مكاسب الثورة .

ومن مكاسب الثورة أيضا ما أورده الدستور فى نصوصه الأولى من حقوق عامة للمصريين وضمانات لحرياتهم ، كالمساواة والحرية الشخصية وحرية الاعتقاد وحرمة المنازل وتقرير مبدأ حرية الصحافة والاجتماع .

والأمر الثانى : وجود القوى الرجعية فى المجتمع . وهى وإن اهتزت قوائمها بالثورة فكانت لا تزال قائمة ، تمثل القديم المتجمد ، والمصالح المعادية والمناوئة للحركة الوطنية يدعمها جبروت القوات المحتلة المؤيدة سياسيا بتصريح ٢٨ فبراير ، وتدعمها عراقة مؤسساتها السياسية كالسراى ، ومؤسساتها الاجتماعية كالملكيات الزراعية الكبيرة وجهاز الدولة الذى نكون فى كنف هؤلاء لحمايتهم .

ووجد ذلك انعكاسه فى الدستور ، قيما ومؤسسات فقد اعترفت لجنة الدستور بحرية

الصحافة والاجتماع ، ولكن فى حدود القوانين ، وكانت القوانين التى تنظمها من وضع الرجعية وظاهرة الاستبداد . ثم أضافت وزارة توفيق نسيم . بإملاء من الملك والانجليز تحفظات تجيز إلغاء الصحف إداريا « لوقاية النظام الاجتماعى » ، وتجيز منع الاجتماعات بذات الدعوى ويمنح ذلك السلطة إمكان إهدار هاتين الحريتين تحت ستار هذا التحفظ . وقد برر التعديل بأن القصد منه مكافحة الشيوعية ، ولكن يلاحظ أن حلمى عيسى اتهم الوفديين أثناء معركة الملك ضدهم سنة ١٩٢٥ بقوله : إنهم « أعداء للسلام والنظام فلا حق لهم فى حماية الدستور ولا فى القانون لأنهم وباء يجب أن تعمل الهيئة الاجتماعية على تطهير نفسها منه كما تعمل على تطهير نفسها من الشيوعية »(٣)

كما أشرك الدستور الملك فى السلطة التشريعية ، فنص على أن يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب وألا يعمل بالقانون إلا بعد تصديق الملك وإصداره له ، وخوله حق الاعتراض على القوانين التى يقرها البرلمان . وحق إصدار المراسيم بين دورات الانعقاد . وحددت لجنة الدستور شروطا لعضوية مجلس الشيوخ تقصر العضوية فيه على كبار الملاك والموظفين ، وتجعله قاصرا على العناصر المحافظة من الناحية الاجتماعية . وجعلته يتضمن ثلاثين عضوا بالتعيين . وأن تكون رئاسته لمن يعينه الملك من بين ثلاثة يختارهم المجلس . وشاء الملك زيادة سلطاته ، فعدلت وزارة نسيم هذه الأحكام بزيادة عدد المعينين إلى النصف ، وأطلقت حق الملك فى اختيار الرئيس . ثم استقر الوضع بالنسبة للمعينين على الخمسين مع بقاء حق الملك فى تعيين الرئيس .

وبالنسبة للسلطة التنفيذية نص الدستور فى المادة ٢٩ على أن يتولاها الملك .. ونصت المادة ٤٨ على أن يتولى الملك سلطته بواسطة وزرائه ، وإذا كانت الوزارة تستمد شرعية وجودها من مجلس النواب . فقد ترك للعمل وللصراع مستقبلا حل هذا التناقض وتحديد لمن تكون السلطة . للملك . أو لوزراء مجلس النواب . كما أدى الصراع بين الملك ولجنة الدستور ــ أثناء وزارتى توفيق نسيم ويحيى إبراهيم ــ إلى غموض النصوص الخاصة بسلطة الملك فى تعيين الوزراء وضباط الجيش وغيرهم ، فترك للمستقبل تحديد من يسيطر ــ دستوريا ــ على جهازى الدولة المدنى والعسكرى ، الملك أم وزارة مجلس النواب .

وإذا كان لمجلس النواب أن يسحب الثقة من الوزارة فيسقطها ، فقد نص الدستور أيضا على

(٣) حوليات مصر السياسية . الجزء الثانى . أحمد شفيق ص ٧٣

أن « للملك حق حل مجلس النواب » . وأثار هذا الحكم مناقشة هامة داخل لجنة الدستور وأراد البعض تقييد سلطة الملك فى الحل باشتراط موافقة مجلس الشيوخ ، ولكن بقيت العبارة مطلقة لا يقيدها إجراء ما ولا شروط أو ظروف معينة ، وترك للمستقبل أيضا أن يحسم هذه المسألة الأساسية من مسائل السلطة ، وهى تتعلق بالوزارة ، هل تكون وزارة الملك ، أم وزارة مجلس النواب .

وكانت نظرية فصل السلطات هى ما تبناه الدستور . فكانت المبدأ الذى يمثل التوازن القائم . ويمكن به عزل جهاز الدولة عن مجلس النواب . وترك للمستقبل أيضا تحديد من سيستفيد من ذلك ، ومدى استفادته منه . مجلس النواب يكف تدخل الادارة فى شئونه ، أم جهاز الدولة المرتبط بالرجعية يكف تأثير مجلس النواب فيه . وهو فى كلا الحالتين مبدأ يثير شكوكا وصفها محمود عزمى فى تعليقه عليه بأنه «يدعو حتما عند العمل البرلمانى إلى اصطدامها ــ السلطتين التشريعية والتنفيذية ــ وتعطيل الدولاب الدستورى »[٤] .

وقد سعى الملك أثناء محاولته الطغيان على مشروع لجنة الدستور لأن يضمنه نصا يخوله السيطرة على معاهد التعليم الدينى والأوقاف التى هى مصدر أساسى لتمويل المعاهد والإنفاق فى عمارة المساجد ، مستهدفا أن يطبع حكمه بالطابع الدينى . وليتحقق مستقبلا أمله فى ارتداء بردة الخلافة بعد آل عثمان تأكيدا لعصمته فى الحكم الزمنى . وتنبهت الحركة الوطنية لهذا المسعى . وأثار الأمر الحساسية الخاصة التى لدى الأحرار الدستوريين إزاء سلطات الملك . وكتب عبد العزيز فهمى فى خطابه الشهير ، أن قد « ثبتت أصالة السيادة الدينية والدنيوية لملوك مصر دستوريا . وقتلت أصالة الأمة دستوريا وشاع جعل الدستور منحة من الملك الأصيل السيادة ، إلى الأمة الأصيلة العبودية » .

## الدستور بين الرجعية والأمة :

هكذا كانت صناعة الدستور ، معركة سياسية بين الحركة الوطنية الديمقراطية وأعدائها . معركة لم تحسم فيها المسألة الأساسية فى الثورات ، لمن تكون السلطة . وأتت أحكامه تعكس صيغة للتصالح بين النقيضين ، وهى ذات الوقت صيغة للصراع المستقبل بينهما ، من خلال قيم

---

(٤) الدستور المصرى . البرت شقير ص ١١١ .

الدستور ذاتها . ومن خلال مؤسساته السياسية . وكان قطبا الصراع فى هذه المؤسسات . الملك ومجلس النواب . حكم الملك وحكم الأمة ، الاستبداد والديمقراطية وقد جمعهما دستور واحد . جاء فى كتاب يحيى إبراهيم رئيس الوزراء للملك استصدارا للدستور «جعلنا نصب أعيننا أن يكون الدستور محققا لرغبات الأمة وأمانيها الحقة ، ومطابقا لأحدث الأنظمة الدستورية ، وأن تراعى فى أحكامه تقاليد البلاد وعاداتها القومية» . وكان المقصود برغبات الأمة مطلب الحكم الديمقراطى ، والمقصود بتقاليد البلاد تقاليد استبداد الملوك .

## «الأمة» بين الأحرار الدستوريين والوفد :

وثمة نقطة هامة يجب بحثها ، وهى دور الحركة الوطنية الديمقراطية بقيادة الوفد فى إعداد دستور ١٩٢٣ . ومغزى اشتراك الأحرار الدستوريين فيه .. فالمعروف أن الوفد لم يقف بعيدا عن الصراع الدائر حول إعداده . فمن جهة كان لنفوذ ثورة ١٩١٩ أثر فعال على القائمين بإعداده . ومن جهة ثانية كان الوفد ببياناته وصحفه يراقب عملية إعداده من الخارج ويدلى فيها برأيه . أصدر خلال وزارة نسيم بيانا يعارض فيه زيادة نسبة المعينين بمجلس الشيوخ ويهاجم حذف النص الخاص بالسودان . كما تتبعت بياناته تصريحات يحيى إبراهيم المتنصلة المبهمة . وكان لأى من بيانات الوفد ثقل كبير . لما هو معروف من سيطرته بغير منازع على الأغلبية الغالبة من الشعب . كما وقف الوفد والأحرار الدستوريون ـ على غير تحالف ـ ضد محاولة الملك زيادة سلطاته . وحاول الملك أن يستميل الوفد فى ذلك ضد الأحرار ففشل فتراجع عن الكثير من مطالبه .

ومن جهة ثالثة . فإن رجال حزب الأحرار الدستوريين الذين طالبوا بالاستقلال الشكلى فقط سنة ١٩١٨ ، ثم ساهموا فى إنشاء الوفد ، فخرج مطلب الاستقلال من أيديهم ثم خرج الوفد عليهم هؤلاء دافعوا فى لجنة الثلاثين عن « حقوق الأمة » الدستورية ، دون أن يدركوا ـ هنا أيضا ـ أى ما رد يطلقون . إن كبار ملاك الأراضى لم يكونوا بعد ثورة ١٩١٩ يدركون ما طرأ من تغيير جذرى على الحياة السياسية ، وبقى تصورهم السياسى متوقفا عند حدود ما عبر عنه لطفى السيد ـ فى حزب الأمة ـ فى العشر سنوات الأولى من هذا القرن ، بالسلطة الشرعية ـ السراى ـ والسلطة الفعلية ـ الإنجليز ـ ، باعتبارهما القوتين السياسيتين الوحيدتين . وكان هدفهم محصورا فى محاولة الدخول بين هاتين القوتين ومشاركتهما السلطة ، بوصف أنهم « الأمة » وأنهم هم

« أصحاب البلد » ـ بمنطق عمد الريف ـ وأصحاب العصبية القوامون على كل من دونهم ، وأنهم الممثلون الطبيعيون « للأمة » . وكانوا فى نظر أنفسهم أصحاب المصلحة الاجتماعية بغير منازع ، ومن تمرسوا من قبل طويلا فى العمل السياسى . وكان لهم من ثقافتهم وروابطهم بجهاز الدولة وعلاقاتهم بالإنجليز ، ما أكد لديهم قوتهم وجدارتهم وحقهم فى الولاية . وكان الوفد بالنسبة لهم مجرد عارض لا يلبث أن يزول أمام أصالتهم ، وأن سعدا مجرد شريك لهم آبق ، يتاجر بالإثارة الرخيصة إرضاء لطموحه الشخصى ، فلن يلبث أن ينكشف أو يبعد عن النشاط بالنفى أو غيره فيزول أثره . وأن ثورة ١٩١٩ مجرد إثارة وتهديد أتى ثمراته بتصريح ٢٨ فبراير من الإنجليز وقوّتهم ضد الملك وأصبح « لابد من انتهاج سياسة تعتمد على الدبلوماسية أكثر من اعتمادها على الإثارة »[٥] ، وأن المظاهرات والاجتماعات وحركة الشعب ، اضطرابات ستهدأ .

وقد اتبعوا ـ بالاتفاق مع الانجليز[٦] ـ ما أكد لديهم ضمان النتيجة . فكان نفى سعد وأعتقال أقطاب الوفد . وتصريح ٢٨ فبراير . وتشكيل وزارة ثروت من رجالهم . وتشكيل لجنة الدستور ، ثم تكوين حزب الأحرار وأن يكون أعضاء لجنة الدستورية منه[٧] ، وأن يستهدف سرعة إصدار الدستور ، على أمل الدخول فى الانتخابات فى مواجهة الملك . وفى غيبة الوفد ، فينزلونها « بغير منازل أو يقهرون منازليهم بمعونة الحكومة »[٨] . وقد قال عدلى رئيس الحزب فى خطبة افتتاحه : إن من أهدافه تقرير « سلطة الأمة وحقوق الشعب » وكان توقعهم كما قال هيكل : « إننا سنحصل على أغلبية فى مجلس النواب الأول » ( ص ١٦٩ ) . وبذلك استقر فى وعيهم أنهم هم الأمة .

بهذا الحس المتخلف والخاطئ للوضع السياسى دافعوا عن قيم وأهداف سنة ١٩١٨ ثم سنة ١٩٢٣ ، ليست هى أهدافهم هم . وأخطأوا ذاتيا فى تحديد موقفهم وإدراك المضمون الحقيقى لما طالبوا به ، فكانوا موضوعيا سنة ١٩١٨ إرهاصا بالحركة الوطنية التى ستتخطاهم . وكانوا فى الوفد إرهاصا بقيادة ستقود الحركة ضدهم وتنزع « حقهم » فى تمثيل الأمة . ثم كانوا فى لجنة الثلاثين وهم « يقررون المبادئ التى تلائمهم فى الدستور وهى مبادئ التبعية الوزارية والاعتراف بالأمة وحدها مصدرا للسلطات »[٩] كانوا إرهاصا بالوفد ، عدوهم السياسى داخل السلطة .

---

(٥) هيكل ص ١٥٨ .
(٦) العقاد ٤٢٠ .
(٧) هيكل ص ١٤٤
(٨) العقاد ص ٤٢٠
(٩) العقاد ص ٤٢٠ .

وإذا كانوا واثقين من الفوز فى الانتخاب . فقد كان استقبال الجماهير لسعد عند عودته من المنفى «حارا إلى حد جعلنا نفكر فى الأمر من جديد»[١٠] . وقرروا بعد ذلك أن سيكون لهم أقلية محترمة مع الثقة من نجاح أشخاص بذواتهم لما لهم من عصبية . ثم جاءت نتائج الانتخاب «فزعزعت ثقتنا إلى غير حد» وكلما عرف خبر سقوط أحد كبرائهم «علت ضجة الحاضرين بغرفتى دهشة وعجبا»[١١] . وقد هزتهم هذه النتيجة . ومالبث عدلى يكن أن استقال من رئاسة الحزب . أما عملهم فى الدستور فقد بقى . ولزم الأحرار عامين كاملين وانتخابين وحكومتين . ليعرفوا حقيقة وضعهم . فيطلق رئيسهم عبد العزيز فهمى سنة ١٩٢٥ عبارته الشهيرة أن الدستور ثوب فضفاض . بعد أن تبين لهم يقينا أنه فصل على حجم الوفد لا حجمهم وبعد أن عرفوا أية «أمة» قد احتلته .

كان مطلب الأحرار المحصور فى مشاركة السلطتين «الشرعية والفعلية» . والذى عبر عن نفسه خلال وضع الدستور . بأنه عقد بين الملك والأمة مصدره منح الانجليز الاستقلال لمصر على هذا الشرط ، كان ذلك مما مثل الطابع المزدوج لمؤسسات الدستور التى تدور حول محورين (الملك والأمة) . وكان هذا فى الظروف التاريخية لحركة المجتمع بعد ثورة ١٩١٩ التى لم تنحسم فيها تماما مسألة السلطة السياسية بين الملك والأمة ، وفى ظروف طبيعة قيادة الوفد الوطنية ، والتى تحددت إمكانياتها الثورية عند التطور السلمى المشروع ، كان هذا الطابع المزدوج مما يعكس التوازن الموضوعى لا بين الملك والأحرار ، ولكن بين الملك والرجعية وبين الوفد « والحركة الوطنية » . وظهر أن للتقدير الذاتى دلالات موضوعية مغايرة ، وأن الخلاف الثانوى « بين الملك والأحرار » قد امتص فى التناقض الأساسى فى المجتمع بين الملك والاحتلال من جهة وبين الحركة الوطنية الديمقراطية من جهة ثانية وأصبح الأحرار فى وضعهم للدستور ، وبرغم عدائهم للوفد بمثابة وكلاء تاريخيين له .

وهذا مايفسر أن دستور ١٩٢٣ الذى ساهم الأحرار فى إعداده والذى أسمى الوفد لجنة إعداده « لجنة الأشقياء » ، هو ذاته الدستور الذى كان الأحرار من أول من انتكس عليه بعد تجربته العملية ، وهو ذاته الدستور الذى قال عنه سعد فى خطاب العرش ١٩٢٤ : إنه وضع على أحسن المبادئ العصرية ، ثم قال عنه فى مجلس النواب ١٠ يوليه : « هذا الدستور هو نعمة من الله علينا » . وكان الوفد بعد ذلك دائما ركيزة بقائه وضمان استمراره ، كما كان هذا الدستور

---

(١٠) هيكل ص ١٦٩ (١١) هيكل ص ١٧٦ .

هدف صراع الوفد حتى النهاية .. وإذا كان الأحرار قدروا أن نفى قيادة الوفد تضمن لهم النتيجة ، فلم يكن ثمة ضمان على أى حال ، والشعب وراء الوفد ، إن لم يضمن نتيجة الانتخاب ولم يجد الدستور صيغة ملائمة قاطع الانتخاب فصار الدستور قصاصة ورق ، وإن وجد فى الدستور صيغة ملائمة شارك فى تطبيقه فتكتب له الحياة ، ولكن لصالح الوفد لا الأحرار ، وقد ضغط الوفد حتى عاد المنفيون ودخل الانتخاب فكان هذا بمثابة قبول للدستور واستفتاء للوفد عليه ، وبه تحولت صيغة التعاقد بين الملك وكبار الملاك ، إلى صيغة للمصالحة والصراع بين الحكم الرجعى والحركة الوطنية . واستقطب الصراع الثانوى فى هذا التناقض الأساسى .

وما يوضح حقيقة موقف الوفد هنا أنه حزب جماهيرى واسع ، يعبىء جماهيره من مختلف طبقات الشعب . وكان حرصه على هذا التأييد يوجب عليه الحرص على التعبير عن مطالبها الكاملة ، فى الاستقلال التام والحرية المطلقة .. وهو من جهة ثانية حزب يضم فى قيادته عناصر تتراوح بين التطرف والاعتدال . وكان هذا يحدد أسلوبه فى العمل ، ويميل به فى العمل السياسى إلى التريث وقبول الحلول الوسط . وقد عارض الوفد وهاجم تصريح ٢٨ فبراير ولم يعترف به قط ، ولكنه مارس الحكم كثيرا فى ظله ومع المراعاة العملية لحدوده ، وهاجم لجنة الثلاثين وقبل دخول الانتخاب على أساس دستورها . ولم يكن ذلك تضليلا من الوفد أو خيانة لأهدافه . بل كان أسلوبا اتبع تلقائيا لمعالجة الخلافات بين قوى التطرف والاعتدال فى صفوف الوفد .

ومن جهة ثانية كان ذلك أسلوبا لحل التناقض بين استراتيجية الثورة « أهدافها الكاملة » . وبين تكتيكات قيادتها التى تراعى الظروف العملية للواقع الحالى وموازين القوى السياسية وذلك فى وقت لم يكن الفكر السياسى قد بلغ من النضج الحد الذى يتضح فيه الفرق بين الأمرين . فكان ذلك يتم بصورة شبه تلقائية . وتختلط الأهداف الآجلة والآنية بالمواقف المختلفة للفئات التى يضمها الوفد . قال سعد بمجلس النواب : إن ثمة فارقا « بين التمسك بالحق وبين الأشكال والصور التى يصح التساهل فيها »[١٢] .

## التمهيد للدستور :

أعلن الدستور فى ١٩ أبريل ١٩٢٣ . أصدرته وزارة يحيى إبراهيم . ثالث وزارة تداولت إعداده كانت الأولى وزارة ثروت التى ألفت لجنة الثلاثين . فلما اختلف معها الملك حول

---

(١٢) من آثار سعد زغلول . الحريرى ص ٣٩٧ .

سلطاته . جاء بتوفيق نسيم ليجيب رغباته ورغبات الانجليز فى حذف النص عن السودان . فلما قووم . أتى الملك بيحيى إبراهيم .

وكان يحيى إبراهيم قد صرح أول مجيئه الوزارة أنه يعتمد على « تأييد المندوب السامى » فأثارت صراحته الدهشة أكثر من الهجوم . والحاصل أن وزارته هى من مهد لعمل الدستور . إذ ورد بالمادة ١٦٤ منه ألا يعمل به إلا من تاريخ انعقاد البرلمان . فانفسح المجال أمام الرجعية لتؤكد نفوذها وقوتها قبل الانتخاب . ولتنسف ما استطاعت من الركائز التى يقوم عليها الحكم الديمقراطى كعمل شعبى . ولتسمم الآبار أمام تراجعها . وإذا كان الملك قد فشل فى زيادة سلطاته الدستورية . فقد أراد أن يحقق نفس النتيجة بمحاصرة الدستور من الخارج .

وبعد إعلان الدستور وقبل الانتخابات ، أصدرت السراى حركة واسعة من التعيينات فى الوظائف الادارية العليا وبالسلك السياسى والقنصلى . وذلك إحكاما لقبضتها على جهاز الحكم . وألفت قلوب الموظفين بزيادة مزاياهم وكثرة التعيينات . وأصدرت الوزارة قانون « الاجتماعات العامة والمظاهرات فى الطرق العمومية » . قيدت به حق الاجتماع بقيود بالغة العنف . وفرضت عليها سيطرة البوليس وحقه فى منعها وفضها بشتى الدعاوى . ثم أصدر قانون الأحكام العرفية الذى خول الملك فرضها ، وعدَّد لها حالات كثيرة منها « وقوع اضطرابات داخلية » . وخول الحاكم العسكرى أثناءها سلطات فى التفتيش والمراقبة والنفى بالغة العنف . وأصدرت قانون « شركات التعاون الزراعى » الذى ينقل الحركة التعاونية الزراعية من يد الشعب إلى يد الحكومة .

وأصدرت قانون التضمينات الذى يجيز كل ما أصدرته السلطة العسكرية البريطانية من إجراءات تشريعية وتنفيذية وقضائية خلال فترة الحكم العسكرى منذ ١٩١٤ . كما أصدرت قانون التعويضات الذى يمنح الموظفين الأجانب ممن تنتهى مدة خدمتهم تعويضات بالغة الارتفاع . قدر مجموعها بعشرة ملايين جنيه . وصيغ فى شكل اتفاق مع الحكومة الانجليزية ليصعب تعديله مستقبلا . وجوبه كل ذلك باستنكار عنيف من الرأى العام .

وكان من أهم إجراءات الوزرة أن أصدرت قانون الانتخابات ( وهو ألصق القوانين بالدستور ) .. فجعلته على درجتين ، ليكون بين المرشحين والجماهير مصفاة يسهل التأثير عليها ويضمن بها سيطرة الجهاز الإدارى وتحكمه فى إجراء كشوف الناخبين وإمكان التأثير على المندوبين . إذ كان لكل ثلاثين ناخبا يختارون مندوبا عنهم ينتخب عضوا بمجلس النواب .

## الانتخابات :

على أن الوفد بعد عودة سعد وأصحابه والإفراج عن المعتقلين من قادته وانتهاء الأحكام العرفية ، قرر دخول الانتخابات فتتبعت الجماهير بلهفة إجراءاتها واهتم بها الشعب كله ، وبذل الوفد جهدا ونشاطا ضخما فى خوض معركتها ، وألف اللجان الشعبية فى مختلف المدن والقرى ورفع ضد الأحرار الدستوريين شعار « الإخلاص فوق الكفاءة »(١٣) . وسرعان ما ظهر أن الوفد مكتسح خصومه فلم يستطع أحد أن يزاحمه إلا بعض قادة الحزب الوطنى ممن يعتمدون على ماضى كفاحهم ، وبعض الأحرار والمستقلين من ذوى العصبيات والسطوة فى قراهم وكان ذلك فى دوائر محدودة . ولحظ الكثير من المرشحين ، أن كل نفوذهم لن يجديهم إزاء الوفد شيئا ، فأعلنوا بأنفسهم أو بضغط الناخبين فى دوائرهم أنهم على « مبدأ الوفد » وتعهدوا بالانضمام إليه ، فصار الوفد كتلة ضخمة جاذبة . وانتخب معظم المندوبين من أنصاره فى ١٧ سبتمبر ١٩٢٣ . ثم جاء يوم الانتخابات فى ١٢ يناير ١٩٢٤ فنال الوفد ٩٠٪ من المقاعد ، ونال الحزب الوطنى أربعة مقاعد ، والأحرار ستا . وسقط أشهر خصوم الوفد ومنهم يحيى إبراهيم رئيس الوزراء وإسماعيل صدقى وغيرهم من كبار الساسة وأصحاب العصبيات أمام أى مرشح وفدى . ووضح من هى « الأمة » .

---

(١٣) الحوليات جـ ٢ ص ١١٠ .

# دستور ١٩٢٣
# صراع حول السلطة(*)

عرفت مصر منذ القرن التاسع عشر تيارات سياسية وأحزابا تطالب بالنظام الدستورى كنظام لحكم البلاد . يقضى على السلطة الفردية للحاكم . وينقل هذه السلطة إلى المصريين . وعرفت دستور ١٨٨٢ الذى وضع مع اشتعال الثورة العرابية . واعترف ببعض من أهم المبادئ الدستوريه الحديثة التى تقيد السلطة الفردية للحاكم . وذلك بما أقره هذا الدستور من مبدأ المسئوليه الوزاريه . وبما ناطه للمجلس النيابى المنتخب من سلطات على أجهزة الحكم . ولكن دستور ١٨٨٢ لم تكتب له الحياة مدة طويلة . وقد ألغى فور احتلال الإنجليز لمصر، واستبدل بمجلسه النيابى هيئتان استشاريتان لم تكن لها سلطة ما . ولا كانتا صالحتين لتمثيل الارادة الشعبيه حقا . وكان حكم مصر من بداية الاحتلال البريطانى يتداوله الخديو (الحاكم الفرد) والانجليز (قوة الاحتلال) شركة بينهما بالصراع وبالتحالف . وبقى الوضع كذلك حتى قامت الحرب العالمية الأولى وأعلنت بريطانيا الحماية على مصر وأخضعتها لحكم عسكرى سافر وصريح . ومارس الانجليز فى حكم البلاد أثناء الحرب . كل الأساليب التى عرف بها الاستبداد الشرقى منذ القرون الوسطى . لذلك لم تخض مصر تجربة الحكم الدستورى كتجربة عمليه ومستمرة إلا بعد انتهاء هذه الحرب .

ثم قامت ثورة ١٩١٩ عقب انتهاء الحرب مباشرة . وفى المناخ الذى ولدته هذه الثورة صيغ دستور ١٩٢٣ . والذى قدر له البقاء مهيمنا على الحياة السياسية المصرية تطورا وصراعا ما يشارف ثلاثين عاما . ويظهر من مقارنة أحكام هذا الدستور . مع ما تضمنه سلفه الموءود سنة ١٨٨٢ . أن دستور ١٩٢٣ كان رغم ما اعتوره من مثالب . أضمن لحقوق الشعب وأفسح لنشاطه السياسى والاجتماعى وأكثر تضييقا فى سلطات الملك والحكومة . وليس هنا

---

(*) نشرت فى مجلة الطليعة فى أغسطس ١٩٧٢ .

مجال التفصيل فى المقارنة بين الوثيقتين ، ولكن الاشارة إلى هذا الأمر لازمة لتقييم دستور ١٩٢٣ باعتباره ـ رغم كل شىء ـ وثيقة للحكم غير مسبوقة ، فيما اشتملته من ضمانات لحقوق المصريين ، وفيما رسمته لمؤسسات الحكم من قيود وضوابط ، وفيما قررته للمجلس النيابى من صلاحيات .

وقد كانت أمثل النظريات السياسية التى تبناها أكثر المفكرين ديمقراطية عند وضع الدستور ، سواء كانوا بين لجان صياغته وتقرير مبادئه ، أو كانوا من رجال السياسة والأحزاب الذين أبدوا رأيهم فى إعداده نقدا له وتقريظا ، كان أمثل هذه النظريات ينبعث عن الفكر الليبرالى الأوروبى ، ويصدر عن معاداة الحكم الفردى وتركز السلطة الذى عانى منه المصريون كثيراً من قبل . والصورة النقية للفكر الليبرالى تتمثل فى ضمان الحريات الفردية والجماعية ، وتكوين مؤسسات السلطة على أساس التمييز بين سلطات التشريع والتنفيذ والقضاء ، وإقامة حكومة القانون كبديل عن حكم الأشخاص ، وإقرار مبدأ المسئولية الوزارية ، وهيمنة الهيئة النيابية المنتخبة على شئون الحكم رقابة ومساءلة وإسقاطا للوزارة ، وإقامة هذه الهيئة بالانتخاب العام المباشر والاقتراع السرى . مع الاعتراف بحق المواطنين فى تكوين الجمعيات السياسية والأحزاب .

كان هذا أمثل ماتبنته العناصر الأكثر ديمقراطية فى تعليقها على أحكام الدستور وصياغته ، وكانوا يعتمدون فى موقفهم هذا على الحركة الشعبية القوية والنشيطة التى اشتعلت فى ١٩١٩ . ولكن الدستور لم يصغ كله وفق مشيئة هؤلاء وحدهم . إنما تضمن كثيراً من المبادئ والصيغ التى « توازن » حقوق الشعب ، بمصالح الطبقات والقوى الاستبدادية ممثلة فى الملك والاحتلال .

لقد صادف هذا الدستور عند إعداده ، وبعد إصداره فى ١٩ إبريل ١٩٢٣ هجوما غير قليل من جانب رجال الحركة الوطنية الديمقراطية . وانطلقت سهام النقد من جانب الوفد قائد الحركة الوطنية الديمقراطية وقتها ، ومن الحزب الوطنى ومن الممثلين الفكريين لثورة ١٩١٩ ، رافعة شعارى الديمقراطية والاستقلال ضد الحكم الفردى والاحتلال . وقد قاطع الوفد لجنة إعداد الدستور ، فلم يشترك منه ولا من الحزب الوطنى فيها عنصر واحد . وكانت اليد العليا فى وضع هذا الدستور لفريق الأحرار الدستوريين الذى انشق على الوفد وكون حزبا مناوئا متحالفا مع الانجليز ، والذى عرف تاريخه اللاحق بالعداء للحركة الشعبية ممثلة فى الوفد أو فى غيره . كما

كان للملك بصماته الواضحة على مواد الدستور من خلال أنصاره فى «لجنة الثلاثين» التى أعدت مشروعه الأول ، ومن خلال تدخله المباشر بالتعديل والتغيير فى مواده بعد إسقاط وزارة «عبد الخالق ثروت» (الأحرار الدستوريين) وحلول وزارة «توفيق نسيم» محلها ثم وزارة «يحيى إبراهيم» . وكان للانجليز أثر هام فيه أيضا كما سجل «عباس محمود العقاد» على لسان «سعد زغلول» فى كتابه عنه ، وكما هو شائع عن تدخلهم المباشر لدى الملك لحذف ما يتعلق بارتباط السودان بمصر من مواد الدستور .

وفى ضوء هذه الملابسات ، قد يطمئن أى باحث أو معلق على صحة حكمه بفساد وثيقة تصاغ فى غيبة رجال الحركة الوطنية وفى ظروف نفى زعامات الوفد من مصر وإيداع بعض قادته السجون ، ويتداول خلقها الأحرار الدستوريون والملك . وقد يزيد اطمئنان الباحث إلى سلامة حكمه بفساد هذه الوثيقة استهداؤه بما هاجم به الوطنيون الدستور وقتها ، مثل المقالات الأربع عشرة الشهيرة التى نشرها أمين الرافعى فى صحيفة الاخبار عقب إعلان الدستور بثلاثة أيام . ومثل اتهامات سعد زغلول وغيره من رجال الوفد «للجنة الثلاثين» التى أعدته والتى اسموها «لجنة الأشقياء» . وقد رفض الوطنيون وقتها طريقة إعداد الدستور بواسطة لجنة يعينها الملك ، ويختار هو ووزارة عبد الخالق ثروت أعضاءها . ورفضوا المبدأ النظرى الذى قام على أساسه الدستور وهو كونه «منحة» من الملك كما شاء الملكيون أن يؤكدوا دائما ، أو كونه «عقدا» بين الملك وبين الأمة الممثلة فى أعيانها كما شاء «الأحرار» دائما أن يؤكدوا . وطالب الوطنيون بأن يعد الدستور بواسطة جمعية وطنية منتخبة ، وأن يكون المبدأ النظرى الذى يقوم على أساسه هو كونه «حقا» للشعب لا منحة من أحد ولا عقدا مع أحد . ثم قاوموا ما سلم به مشروع الدستور للملك من سلطات عديدة .

على أن ما يجب ملاحظته أيضا رغم كل هذه الملابسات ، أن دستور ١٩٢٣ بصورته التى ولد بها ، قد صار بعد ذلك مكسبا ديمقراطيا فذا ، وصارت حمايته وضمان العمل بأحكامه بعض شعارات الحركة الوطنية الديمقراطية فيما تلا ذلك من أعوام . وما أكثر ما قامت المظاهرات وارتجت أرجاء مصر لحمايته من عبث العابثين . وكان من ساهموا فى وضعه هم أول وآخر من انتكس عليه ، وهم من بقوا ربع قرن يبيتون له الدسائس بليل ، انتهاكا لأحكامه والتفافا عليها ، أو وقفا للدستور نفسه كما حدث فى ١٩٢٨ أو إلغاء كاملا له كما حدث فى ١٩٣٠ .

والحاصل أن دستور ١٩٢٣ . إن كان يلزم تقييمه فى ضوء النظرة الليبرالية التى انبعث منها أمثل أحكامه ومبادئه . فمن الخطأ الحكم عليه على أساس معايير جامدة . ومن الخطأ الحكم على النظام الليبرالى أو غيره على أساس أنه نظام يوجد كاملا أو لا يوجد أصلا . والنظم السياسية تنشأ فى عملية تاريخية متطاولة المدى . وتتطور من خلال الصراعات السياسية والاجتماعية . وإذا كانت الثورة حدثا يمثل قفزة واسعة للأمام ، وتغييرا نوعيا كاملا ومفاجئا فإن الثورة ليست حدثا واحدا يتم به كل شيء . ولكنه حدث تتداعى به أحداث . وكمال التغيير نسبى مقرون بسياقه . والمفاجأة ليست من لمحات البرق . وأن تتبع تفاصيل الأحداث السياسية فى أزمنة الثورات يكشف عن مدى ما هناك من تشابك واختلاط بين القديم والجديد وبين القوى المتصارعة .

لذلك يجب النظر إلى بناء النظام الليبرالى فى مصر كما صنع فى دستور ١٩٢٣ . على أساس كونه عملية تاريخية تختمر بالصراع بين القوى المتعارضة . وقياس هذا الدستور بمقاييس شكلية جامدة يوقع فى محظورين . من الجنوح البعيد عن الواقع فى التقييم. وهناك من الباحثين من يلقى بهذا الدستور فى السعير ويطعنه بالرجعية . وهناك من يوسدة أرائك الفراديس . ولكن الواجب أن يمشى به الباحث على الصراط ليتتبع مستقره . ولا ينبغى أن يقيم على أساس الموازنة بين ما منح وما منع للطرفين المتخاصمين . الملك والشعب . فإن هذا تقييم نصوص لا تقييم مسار تاريخى . وأن هذا يقف عند حدود الهياكل المرسومة بغير إيغال فى محتواها . وبغير تتبع ما يطرأ على هذا المحتوى من تغير وتطور من جراء الصراعات السياسية الدائرة فى المجتمع

ومثال ذلك أن دستور ١٩٢٣ كون مجلسين نيابيين : أحدهما منتخب كله وأكثر شعبية . هو مجلس النواب . والثانى يتم تشكيله بالتعيين والانتخاب معا بنسبة محدودة لكلٍ . وهم يختارون جميعا من الطبقات المتميزة . هو مجلس الشيوخ . ولا يكاد يخطئ أحد فى تقدير أن المجلس الأول يكون أصدق فى التعبير عن الشعب من المجلس الثانى . ولكن حدث كثيرا أن زيفت انتخابات مجلس النواب ، وأن استطاعت الحكومات الوطنية أن تمد مجلس الشيوخ برجال منها ، ونتج عن هذا فى بعض الفترات أن صار مجلس الشيوخ لا مجلس النواب هو منبر المعارضة الوطنية الديمقراطية داخل مؤسسات الحكم . وهكذا تتداول المؤسسات بفعل الصراعات السياسية ، وتتبادل وظائفها فى إطار النظام الواحد . وهكذا يوزن الدستور بوزنه الصحيح ، باعتباره مسارا تاريخيا لا نصوصا جامدة ترد على مبادئ جامدة ، ولا هياكل

ثابتة تترادف مع محتويات ثابتة . وأن التقدير الواقعي الملموس للأحداث ، مع الاهتمام غير المحدود بالتفاصيل والجزئيات هما العاصم من الخطأ على قدر الجهد والمحاولة .

وتقدير النظام الدستورى لسنة ١٩٢٣ كمسار تاريخي . يستوجب ربطه بما سبقه من أحداث وبيان مدى ما أدخله على الحياة السياسيه ونظام الدولة من جديد . وما حافظ عليه من سلطات الحكم الفردى . وهو يستوجب أيضا ربطه بالسياق اللاحق عليه . والنظر فيما استقبل فى الحياة السياسية بعده لمعرفة هل اتسعت مبادئ هذا الدستور ومؤسساته لنمو الحركة الشعبية وتطوير المجتمع أم لا .

ويجب الحذر عند النظر فيما هوجم به هذا الدستور أيام إعداده من الكتاب الوطنيين . فإن التجربة التاريخية لا تتكامل أمام من يعاصرون الحدث . وهم يختارون مواقفهم منه لا على أساس التقدير الموضوعى الخالص له . ولكن على أساس أنهم يساهمون فى صناعته وفى صناعة ما يتلوه من أحداث . وذلك يستوجب منهم التركيز على جوانب النقص بقصد تلافيها . أو التركيز على الجوانب الإيجابية بقصد تثبيتها . وكان الوطنيون وقتها يحذرون من أن يؤول الدستور مستقبلا تأويلا رجعيا ، فصرفوا جهدهم لا فى بيان ما غنمته الحركة الشعبية ولكن فى الضغط لكسب المزيد من الحقوق للشعب . ولتأكيد التفسيرات التى تتفق أكثر من غيرها مع مقتضيات التطور الليبرالى وتحقيق المطالب الوطنية والديمقراطية .

ودليل ذلك أن الهجوم على الدستور ـ مهما بلغت قسوة العبارات والانتقادات التى وجهت له ـ لم يصل إلى حد مقاطعته . وكان فى مكنة الوفد بما يسيطر عليه من جموع غفيرة أن يقاطع تطبيق الدستور . ويقاطع الانتخابات التى تجرى على أساسه . فيتحول الدستور إلى قصاصة ورق . وقد وجه الحزب الوطنى إليه أقسى الانتقادات . ولكن ذلك لم يمنع أعضاءه من الترشيح فى الانتخابات على مقتضاه . ثم ظل الجميع يستظلون بظله . بما يعنى رضاءهم به كصيغة للنشاط الوطنى والديمقراطى . وبما يعنى أنه كان صيغة تتسع لهذا النشاط . وكان الملك والاحتلال هما أول من انتكس عليه كما سبقت الاشارة .

والحاصل أن هذا الدستور كان مأخوذ الأحكام من دساتير بعض البلدان فى أوروبا ، وخاصة دستور بلجيكا ذات النظام الملكى البرلمانى . وكان الحكم على الدستور وقت اعداده يصدر بمقاييس النظم الليبرالية الأوروبية . وأهمية هذه الملاحظة تظهر من إدراك البون الشاسع بين الأوضاع المصرية .وأوضاع أوروبا فكان هذا المقياس يمثل مقياسا افتراضيا ولكنه

لا يصدر عن كون الظروف الاجتماعية متساوية بين المقيس والمقيس عليه .

وثمة نقطة أخيرة تتعلق باختلاف النظرة السياسية المعاصرة للحدث عن النظرة التاريخية له . والنظرة الأولى نظرة صراع فى عملية تاريخية لم تكتمل . والثانية نظرة تحليل لعملية اكتملت تاريخيا ولو اكتمالا نسبيا . والمستقبل فى النظرة الأولى غير معروف ولا يزال فى طور التكوين . وهو فى النظرة الثانية قد صار ماضيا مسجلا على شريط التاريخ ، ومقتضى النظرة التاريخية أن يلاحظ الحدث لا فى سياق ما سبقه فقط ، ولكن فى سياق نتائجه المتحققه أيضا .

## بين الملك والأمة :

اعتاد مشرعو الدساتير وفقهاؤها أن يطرحوا سؤالا نظريا ، هل الدستور منحة من الحاكم أو حق للشعب . وقد نشأت الدساتير عادة استخلاصا لسلطة الحكم من الملوك لصالح الشعب أو لصالح الطبقة الاجتماعية المستترة براية الشعب . وفكرة أن يعتبر الدستور منحة أو حقا فكرة نظرية تؤثر فى تعيين نقاط الانطلاق فى تحديد أحكامه وبناء مؤسساته ، أى فى بيان ما يبقى للحاكم الفرد من سلطات وما يئول للشعب منها . وهى تؤثر فى ضمانات استمرار الحكم الدستورى ، هل يجوز للحاكم الفرد أن يلغيه أو يعدل من أحكامه ، أم يلزم لذلك موافقة الجماهير بالاستفتاء أو بواسطة نوابها المنتخبين . وإذا استجد فى التطبيق جديد لم يشر إليه الدستور صراحة ، فهل يئول لمصلحة سلطان الحاكم أم للشعب .

ومن الطبيعى أن يتمسك الملك أو الحاكم الفرد عامة ، بكون الدستور منحة منه ، وأن يمارس صلاحياته على هذا الأساس . وقد اتضح حرص الملك فؤاد على تأكيد هذا المعنى ، إذ كان هو من شكل بقرار منه لجنة الثلاثين التى أعدت مشروع الدستور ، رغم معارضة الوطنيين وإصرارهم على أن تعده جمعية وطنية منتخبة ، ليكون الدستور وثيقة حقوق الشعب لا منحة من أحد . ثم عاد الملك وأكد دعواه كمانح للدستور فى وثيقة إعلانه (الأمر الملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣) . فجاء فى المقدمة تذكير بأن الملك منذ تبوأ عرش أجداده أخذ على نفسه أن «نحتفظ بالأمانة التى عهد الله تعالى بها إلينا ..» فسجل بذلك دعواه أنه يستمد سلطته من الله عن طريق أجداده . وكان الوطنيون حريصين على إنكار هذه الدعوى وعلى أن الدستور ــ كما يقول أمين الرافعى ــ حق للأمة لامنحة من المنح. أما الأحرار الدستوريون فقد رفضوا بإصرار اعتبار الدستور منحة من الملك ، ولكنهم لم يصلوا بهذا الرفض إلى اعتباره حقا

خالصا للشعب . وصاغوا موقفهم السياسى النظرى منه بمقولة أنه «عقد» بين الملك والأمة ، وبمقولة أن «الأمة» يمثلها وزراؤها (أى وزارة ثروت) وذلك طبقا لما جاء على لسان عبد العزيز فهمى فى خطابه المفتوح إلى توفيق نسيم .

ويظهر من مطالعة أسماء أعضاء لجنة الثلاثين أنها شكلت على وفق هذا التصور الذى طرحه الأحرار الدستوريون ، إذ اختير أعضاء اللجنة على تصنيفات عدة . منها أن بعض أعضائها كانوا من رجال الجمعية التشريعية التى تكونت فى ١٩١٣ كهيئة نيابية استشارية . وبعضهم كانوا يمثلون الهيئات والطوائف المختلفة وفيهم القبط والعرب .. الخ . على أن أهم تصنيف سياسى لأعضاء لجنة الثلاثين كان على أساس أنها تجمع بين أنصار الملك وأنصار الأحرار . ثم صدر قرار تشكيلها من الملك بناء على عرض عبد الخالق ثروت رئيس الوزراء . وأيا كانت سلامة وجهة نظر الأحرار فى اعتبار الدستور «عقدا» ، فقد كانت هذه النظرة هى نقطة الانطلاق فى صياغة أحكامه التفصيلية وبناء مؤسساته ، وتحديد العلاقات الدستورية بين هذه المؤسسات . وذلك على أساس التسليم بالوجود السياسى «للملك» ، والاعتراف بالوجود السياسى «للأمة» معا .

وترتب على ذلك قيام الازدواج فى الشرعية الدستورية بين هاتين القوتين . وإذا كان الأحرار هم أصحاب هذه النظرة ، فقد سلم بها الوفد بعد ذلك فى التطبيق ، مع اختلاف واحد عن الأحرار ، هو أن الوفد فرض «للأمة» معنى آخر ، فاعتبر الأمة هى الحركة الوطنية الديمقراطية تحت قيادته ، وليست «الأعيان» وأصحاب الثروات الكبيرة كما زعم الأحرار . واستطاع الوفد أن يفرض هذا المعنى للأمة بفضل ما يتمتع به من تأييد شعبى واسع يغنم به فى الانتخابات نصرا كاسحا .

وإذا كان يمكن القول بأن فكرة التعاقد بين الملك والأمة تتضمن اعترافا بحقوق سياسية للملك فى مواجهة الشعب ، مما يمس المبدأ الديمقراطى فى صورته النقية . فإن ما تجب ملاحظته أن هذا الاعتراف لم يكن جديدا فى تنظيم الدولة . وقد كان الفكر السياسى التقليدى يعترف بالحاكم الفرد (سلطانا أو ملكا) كحقيقة سياسية وحيدة ، والجديد فى دستور ١٩٢٣ هو الاعتراف بسلطة الأمة كموازن لهذه السلطة الملكية التقليدية . وقد جاءت المادة ٢٣ من هذا الدستور صريحة فى أن «جميع السلطات مصدرها الأمة ..» وافتتحت هذه العبارة الباب الثالث من الدستور الخاص ببناء مؤسسات الحكم . وكانت لجنة الثلاثين هى من

وضع هذا النص . واشتملت مناقشات اللجنة على خلاف كبير بين الملكيين و« الأحرار » بشأنه . الأولون يرفضونه . والأخيرون يؤكدون على لزومه . وراوغ حسين رشدى باشا رئيس اللجنة فى إقراره بدعوى أنه نص نظرى ليست له أهمية عملية . ولكنه لم ينجح فى حذفه . فلما سقطت وزارة ثروت بعد إعداد المشروع . عمل توفيق نسيم رئيس الوزارة التالية على حذف هذا النص من المشروع ضمن ما أجراه من تعديلات خطيرة فى المشروع لصالح الملك . وبرر وزير الحقانية حذفه بما ردده من قبل حسين رشدى باللجنة . ولكن قوبل حذف هذا النص باحتجاج كبير من الوطنيين ومن « الأحرار » على السواء . وكاد الأمر جميعه أن يفسد . فعاد النص من جديد إلى موضعه . وصدر به الدستور على يد الوزارة التاليه التى رأسها يحيى إبراهيم . وإذا كانت مقدمة الأمر الملكى بإصدار الدستور قد تضمنت ادعاء من الملك بحقه الإلهى فى الحكم . فإن المادة ٢٣ التى وردت فى صلب الدستور ذاته تنطوى على اعتراف اضطر الملك إليه بكون الأمة مصدر السلطات . ولم تكن إلا ثورة ١٩١٩ هى من يستطيع إكراه حاكم فرد مستبد على توقيع هذا الاعتراف الخطير

## حقـوق المـصريـين :

بهذا بنى الدستور على محورين . محور الملك الحاكم الفرد التقليدى . ومحور الأمة الديمقراطى الجديد . وقد أتت أحكام الباب الثانى تتضمن بيانا بالحقوق الأساسية للمصريين التى تقوم عليها دعامة الديمقراطية . وهى أحكام تعتبر برمّتها جديدة على الوثائق الدستوريه والنظامية فى مصر . وقد شكلت فيما استقبل من أيام إرساء لتراث جديد يتعلق بضمانات المصريين أفرادا وجماعات . وذلك رغم ما أحيطت به هذه الضمانات من تحفظات . وكانت هذه التحفظات نفسها مثارا لجدل سياسى مستقبل أضاف إلى مطالب الحرية تراثا جديدا .

ومجمل «حقوق المصريين وواجباتهم» على ما وردت بالدستور . هو إقرار مبدأ بناء دولة القانون . القائمة على السلطات المقيدة . ورفض عشوائيه حكم الاستبداد الفردى . وإقرار مبدأ المساواة بين المصريين فى الحقوق المدنية والسياسية . وكفالة الحرية الشخصيه وعدم جواز القبض على إنسان إلا وفق القانون . ولا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون سابق على وقوع الفعل وعدم جواز إبعاد المصرى إطلاقا عن وطنه أو تقييد حريته فى الحركة . وكفالة حرمة المنازل وسرية الرسائل . وإطلاق حرية الاعتقاد وحماية إقامة الشعائر الدينية واستعمال اللغة . وكفالة حرية الرأى فى حدود القانون وغير ذلك .

وتضمن الدستور إقرارا بحرمة الملكية الخاصة وخطر مصادرة الأموال. وهو إقرار يبدو فيه طابع رعاية مصالح أصحاب الملكيات الكبيرة ، زراعية أو صناعية أو تجارية . وهو إقرار يصدر عن موقف طبقى اجتماعى محافظ يثبت الوضع الاجتماعى القائم وقتها ، وقد يمس مبادئ العدالة الاجتماعية فيما قد تستوجبه مستقبلا من الحد من هذه الثروات لصالح الجماهير والتطور الاجتماعى . ولكن لا ينبغى أن يغيب عن النظر أن إقرار هذا المبدأ كان موجها أيضا إلى تقييد سلطة الحاكم الفرد فى استصفاء الأموال بغير قيد ، لا لحساب الشعب ولكن لحساب سلطته الفردية . وكانت هذه السلطة من أساليب الاستبداد القديمة على ماعرف منذ القرون الوسطى فى الشرق وفى العالم ، واطرد استعمالها فى نهايات القرن التاسع عشر ، وحتى خلال الحرب العالمية الأولى بواسطة الاحتلال ، عندما كانت سلطاته تصادر الدواب والغلال من الفلاحين . وقد كان لهذا الاعتبار وجود حقيقى فى أذهان من وضعوا مشروع الدستور ، وخاصة الأحرار الدستوريين الذين يمثلون كبار ملاك الأراضى الزراعية ممن عانى أسلافهم الكثير خضوعا للحكم الفردى للخديويين والولاه . فكان تقريرهم لحرمة الملكية الخاصة غير موجه فحسب ضد احتمالات التطور الاجتماعى لصالح الشعب ، ولكنه موجه ضد ارتجاع الملك سلطته الفردية على ثرواتهم ، وكان القصد منه ، لا تأمين وضعهم الطبقى ضد الشعب فقط ، ولكن أن يستعاض عن أساليب الاستبداد العشوائية ، بالحكم الرشيد لطبقتهم الاجتماعية فى مواجهة الملك .

ومع إدراك أهمية تقرير مبادئ الحريات العامة السابقة ، فيما تؤدى إليه من إشاعة مناخ موات للنشاط الديمقراطى ، فإن هذا المناخ المواتى لا يكون وحده قادرا على توليد « الفعل » ، وعلى أن يترجم إلى سلوك عملى محدد ، إلا من خلال القنوات التنظيمية القادرة على ذلك أى من خلال كفالة تكوين التنظيمات السياسية وكفالة النشاط من فوق المنابر العامة ، عن طريق حرية الصحافة وحرية الاجتماع . ولكن « الفعل » إن توافرت إمكانياته يكون خليقا أن يبعث الخوف وفقدان الاستقرار سواء للحاكم الفرد أو للجماعة الحاكمة. ومن هنا سلمت الرجعية ــ ملكا واحتلالا ــ بكل مبادئ الحرية السابقة ، ولكنها أبدت عنادا ومشاكسة شديدة بالنسبة لإقرار حرية الصحافة وحرية الاجتماع (المادتان ١٥ ، ٢٠ من الدستور)

والأمر هنا لا يتعلق بإقرار حرية فردية ، ولكنه يتعلق بقدرة « جموع » الأفراد على التنظيم والتحرك . والصحافة والاجتماع أفعل أساليب التجميع الجماهيرى من أجل التحرك السياسى

وقد تشعبت الدروب والمسالك بلجنة الثلاثين عند تعرضها لهاتين الحريتين . وكان على ماهر وعبد اللطيف المكباتى خير من نادى بإطلاق الحرية فى هذين النشاطين . وكان لنداءات الحرية خارج اللجنة أثرها الضاغط عليها فى التسليم بهما . وانتهى الأمر باللجنة إلى تقرير أن الصحافة حرة فى حدود القانون . وأن الرقابة عليها محظورة . وأن إنذارها أو وقفها أوإلغاءها إداريا محظور أيضا . ومؤدى هذا تجريد الجهاز الإدارى من أن تكون له أية سلطة مباشرة على الصحافة . ولا يكون من سلطة عليها إلا للهيئة النيابية المنتخبة التى تملك إصدار القوانين . وإلا للقضاء المشرف على تطبيق القانون . والذى كفل له الدستور الاستقلال عن السلطة التنفيذية .

وانتهى الأمر أيضا فى لجنة الثلاثين إلى تقرير حق المصريين فى الاجتماع غير حاملين سلاحا . وحظر حضور رجال البوليس اجتماعاتهم . وأنه لا ضرورة لإخطار البوليس بأى اجتماع . وأن الاجتماعات العامة خاضعة للقانون . ومؤدى هذا رفع يد الجهاز الإدارى عن الاجتماعات . فلا يملك إزاءها أمرا إلا القوانين التى تصدرها الهيئة النيابية المنتخبة والتى تطبقها المحاكم المستقلة .

ولكن ما أن وقع مشروع الدستور فى يد الملك بعد إسقاط وزارة ثروت . حتى أضيف إلى هذين الحكمين تحفظ جد خطير . هو «إلا إذا كان ذلك ضروريا لوقاية النظام الاجتماعى» . وورد هذا التحفظ فى ذيل كل من المادتين ١٥ ، ٢٠ من الدستور ، وقصد به إقرار مبدأ تدخل الجهاز الإدارى فى ممارسة المواطنين لحريتى الصحافة والاجتماع ، وقدرة هذا الجهاز على تقييدهما من وراء القانون والقضاء . وبررت وزارة الملك ذلك بخطر الدعوة إلى البلشفية «الموجودة الآن» . على ما صرح وزير الحقانية . وكان موقف الملك (والاحتلال وراءه) فى هذا الأمر من التشبث والصرامة بحيث لم تثنه صيحات الغضب والاحتجاج التى ثارت عليه . وعرف الوطنيون وقتها أن التهديد بخطر الشيوعية قد يستعمل ضد الحركة الوطنية ، وأن دعوى «وقاية النظام الاجتماعى» دعوى بالغة المرونة تطلق يد الجهاز الإدارى ضد الخصوم من أى نوع . وأن البلاد الديمقراطية فى أوروبا تنتشر فيها دعوى «البلشفية» ولكنها لا تدخل تحفظا كهذا على حريات المواطنين بها .

والذى يلاحظ أن الانطلاق غير المقيد لحريتى الصحافة والاجتماع . كان يحمل من المخاطر على الوجود «الملكى» ووجود الاحتلال مايفسر عنادهما الشديد ، وكان يخل بصيغة التوازن

السياسى اللازمة لقيام «التعاقد» . ومن جهة ثانية ، فلم يكن الجديد فى الدستور ، هو الاعتراف بسلطة الإدارة على حريتى الصحافة والاجتماع ، مع ما هو معروف من جسامة ما كان يفرضه قانون المطبوعات مثلا على الصحف ، ولكن كان الجديد هو الاعتراف بمبدأ الحرية فى هذين النشاطين . وقد دلّت التجارب المستقبلة على أن هذا الاعتراف رغم مايعتوره من قصور قد أتاح للعمل السياسى الجماهيرى الكثير من فرص النشاط .

والملاحظ أيضا ، أن أى دستور يبنى على أساس الديمقراطية الليبرالية ، إنما يستمد أهم أسس بنائه من حرية التنظيم السياسى ووجود الأحزاب المتعددة التى تتداول الحكم والمعارضة ، بما تنجح فى كسبه من تأييد الرأى العام لبرامجها ونشاطها ، وبما تغنمه من ثقة الجماهير فى الانتخابات . والصحافة والاجتماعات أهم وسائل اتصال الأحزاب بالجماهير . لذلك كانت هاتان الحريتان من أخطر ساحات الصراع عند إعداد الدستور ، وبقيتا كذلك بعد العمل به حتى نهايته الرسمية فى سنة ١٩٥٣ . وكثيراً ما بدا الصراع السياسى فى مصر مكثفا ومركزا فى سطور كل من هاتين المادتين ، يطل الشعب وحركته الوطنية الديمقراطية من السطرين الأولين ، ويطل الملك والانجليز والرجعية من السطر الأخير ، وغلب على هاتين المادتين أنهما صيغتا صراع لا صيغتا تصالح .

وقد بادرت وزارة يحيى إبراهيم ، بإصدار قانون ينظم الاجتماعات فور إعلان الدستور وقبل أن يبدأ العمل به ، واعترف القانون للجهاز الإدارى بسلطات واضحة ووضع قيودا شديدة على حريتى الاجتماع والتظاهر ، ولكنه اضطر إلى التسليم برفع هذه القيود أثناء المعارك الانتخابية ، تسليما بأهمية هذا النشاط فى أوقات الانتخاب ، وتسليما بأن هذه الأهمية تبلغ أقصى درجات الحيوية ، وأنه يمكن أن تقاطع الانتخابات ويرفض الدستور كله من الجماهير ، إذا لم تتح لها حرية الاجتماع فى معارك الانتخابات .

وحاول النواب الوفديون فى أول تشكيل لمجلس النواب سنة ١٩٢٤ إلغاء هذا القانون ورفع القيود المفروضة على حرية الاجتماع ، فوقف سعد زغلول ضد هذا الاتجاه لما قدّره فيه من «تطرف» لا تسمح به الموازين السياسية القائمة . ثم حاولت وزارة مصطفى النحاس زعيم الوفد سنة ١٩٢٨ تعديله ، فهددت البوارج البريطانية سواحل مصر فتراجعت الوزارة ، كما كانت معارك حرية الصحافة سجالا على مدى ثلاثين سنة هى عمر الدستور . على أنه رغم كل ذلك

فإن تتبع هذه التجربة الدستورية كاملة ، يكشف عن فترات حية وخصبة من النشاط الجماهيرى ، بالاجتماعات والمؤتمرات والمظاهرات ، ومن نشاط الصحافة الحرة المعبرة عن التيارات المختلفة ، وجرأتها الجسور فى النقد والهجوم على قوى الاستبداد والا-ـ ـ والرجعية ، سيما فى فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية ، واحتضن الدستور تجربة هذا الصراع إلى نهايتها .

## الهيئة النيابية :

لم تعرف مصر قبل ١٩٢٣ هيئة نيابية منتخبة لها على مؤسسات الحكم التنفيذية مثل ما صار للبرلمان فى ظل هذا الدستور . ومن المعروف أن صور التمثيل النيابى تتدرج من الانتخاب المحدود إلى الانتخاب العام ، ومن الانتخاب ذى الدرجات المتعددة إلى الانتخاب المباشر ، ومن التكوين المختلط للهيئة النيابية بالتعيين والانتخاب إلى التكوين الانتخابى الخالص . كما أن وظيفة المجلس النيابى وسلطاته تتدرج من التقييد إلى الاطلاق فى صور لا تكاد تنحصر . وأن الصورة الديمقراطية المثلى تكون بإيجاد مجلس نيابى واحد منتخب كله انتخابا عاما مباشرا بالاقتراع السرى وأن تكون له الهيمنة على السلطة التنفيذية

ولم يحقق دستور ١٩٢٣ هذه الصورة المثلى . إنما رسم ميزانا للعلاقات بين الهيئه النيابية وبين الملك ، تمثل صيغة للصراع السياسى المستقبل بين القوى الديمقراطية وقوى الاستبداد التقليدية . وكانت نقطة البداية فى صياغة الهيئة النيابية أن لجنة الثلاثين صدرت عن مراعاة ميزان القوى بين المصالح المتعارضة ، يؤكد ناحية من نواحى التطور الديمقراطى بغير أن يلغى تماما الوجود السياسى للملك . وصدرت فى ذلك عن منطق « الأحرار » فى كون الدستور عقدا بين الملك والأمة . وقد أقرت فى البداية مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، مما له أهميته القصوى فى إنشاء دولة القانون كبديل لحكم الفرد ، ولكنها مقابل ذلك اعترفت بأن السلطة التشريعية « يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب » والسلطة التنفيذية « يتولاها الملك فى حدود هذا الدستور » . ثم أقرت إنشاء مجلس للنواب ينتخب أعضاؤه جميعا بالاقتراع العام على أساس نائب لكل دائرة تتكون من ستين ألف ناخب ، وتكون مدة عضويته خمس سنوات ، وينتخب الأعضاء رئيس المجلس ووكيليه من بينهم . ولم ترد بالدستور قيود على حرية الترشيح لهذا المجلس لمن يبلغ من العمر ثلاثين عاما . كما

رسمت وظيفة المجلس فى اقتراح القوانين والموافقة عليها ومساءلة الوزراء وإسقاط الوزارة « إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل .. » واعتماد الميزانية العامة للدولة . الخ . ولا شك أن ثورة ١٩١٩ الديمقراطية الوطنية هى من استكتب لجنة الثلاثين دستورا ينشىء هيئة انتخابية لها مثل هذه الوظائف الخطيرة .

على أنه لم يكن فى وسع صانعى الدستور أن يطلقوا لهذه الهيئة الشعبية إمكانيات الهيمنة الكاملة على الدولة . ولم تكن لجنة الثلاثين بتشكيلها من الأحرار والملكيين . وبتمثيلها مصالح أصحاب الملكيات الكبيرة . لم تكن لترضى عن ذلك . لهذا أوجدت اللجنة بجانب مجلس النواب مجلسا للشيوخ . ووضعتها تقريبا على قدم المساواة . إلا من حيث طريقة التشكيل وكان الهدف من إيجاد هذا المجلس الثانى واضحا تماما لديهم . عبر عنه عبد الحميد بدوى فى جلسات لجنة الدستور بقوله : « المفروض دائما أن تكون مجالس الشيوخ ملطفة لحماس النواب » . وأقرت اللجنة بالإجماع من البداية تكوين الهيئة النيابية من المجلسين . كما أقرت أن يتكون مجلس الشيوخ بالتعيين والانتخاب لا بالانتخاب وحده . وأن تقتصر العضوية فيه على طبقات محددة تنحصر بنص الدستور فى كبار الموظفين السابقين وكبار الملاك وأصحاب الثروات وتكون مدة العضوية عشر سنوات . وكاد الخلاف أن ينحصر داخل اللجنة فى نسبة المعينين إلى نسبة المنتخبين من أعضاء المجلس . فاقترح رئيس اللجنة أن تكون النسبة النصف بالنصف فى الدورة الأولى على الأقل . واقترح المكباتى خفض نسبة المعينين إلى الثلث . واقترح على ماهر خفضها إلى الربع . واقترح آخرون عددا يتراوح بين هذه النسب . وكان الملكيون يميلون إلى زيادة عدد المعينين . ثم استقر رأى اللجنة على أن يتكون المجلس من ثلاثين عضوا معينا ومن عدد من المنتخبين يمثل كل منهم ١٨٠ ألف ناخب . وأن يتم اختيار رئيس المجلس بانتخاب الأعضاء ثلاثة منهم يعين الملك أحدهم . ثم لما وقع مشروع الدستور فى يد الملك زيدت نسبة المعينين إلى الخمسين وأقر حق الملك فى تعيين رئيس المجلس . وبذلك صدر الدستور

وقد ساوى الدستور بين المجلسين فى سلطاتهما . فلكل منهما حق اقتراح القوانين واستجواب الوزراء . ولا يصدر قانون إلا بموافقة الأغلبية فى كلا المجلسين . ولم يميز مجلس النواب إلا فى مسائل ثلاث . فله وحده حق طرح الثقة بالوزارة واسقاطها وله دون مجلس الشيوخ اقتراح

القوانين الضريبية . ويجب أن تعرض الميزانية أولا على مجلس النواب(٥).

وفى مقابل ما تميز به مجلس النواب ، أقر الدستور سلطات خاصة للملك عليه . فللملك حق حل مجلس النواب دون مجلس الشيوخ . وقد حاول الملك عن طريق وزارة نسيم أن يطلق للملك حق حل المجلسين . ولكن عدل عن هذا التعديل وصدر الدستور على ما رسمت لجنة الثلاثين . وخول للملك التصديق على القوانين كشرط لإصدارها بعد موافقة البرلمان ، وأن يكون له حق الاعتراض عليها ، فلا تصدر بعد ذلك إلا بموافقة أغلبية الثلثين فى كل من المجلسين . وقد خشى الكثيرون ألا تتوافر أغلبية الثلثين فى حالة اعتراض الملك ، مادام له أن يعين خمسى مجلس الشيوخ .

وقد واجهت فكرة إشراك الملك فى أعمال السلطات التشريعية على النحو السابق ، واجهت هجوما شديدا من الرأى العام الديمقراطى وقتها . كتب محمود عزمى يقول : إنها «إخراج له (الملك) من الحيدة المقررة ونزول به إلى ميدان المنازعات الحزبية» . كما هاجم إقرار حق الملك فى حل مجلس النواب ، باعتبار أنه ليس هناك تقاليد دستورية فى مصر تعصم من إساءة استعمال هذا الحق الذى سيصير كالسيف المسلول على طمأنينة النواب ، كما حمل أمين الرافعى على كل مايتعلق بتدخل الملك فى شئون التشريع .

على أنه يلاحظ رغم ما أبدى من تحفظات تتعلق بسلطات الملك على مجلسى البرلمان فإن هذا الوجود الملكى ، لم يكن من شأنه أن يعدم ما حققه دستور ١٩٢٣ من هيمنة برلمانية على شئون التشريع ، ورقابة على أعمال الحكومة . وعندما طبق الدستور ، لم تصبح نسبة الخمسين المعينة بمجلس الشيوخ حقا خالصا للملك ، كما أريد لها أولا أن تكون . وقد بادرت وزارة سعد زغلول فى أول دورة برلمانية سنة ١٩٢٤ . إلى تأكيد أن التعيين بمجلس الشيوخ ليس حقا خالصا للملك ، إنما هو حق للوزارة البرلمانية المتمتعة بتأييد مجلس النواب . وبهذا

---

(٥) وكان من أهم ما ناقشته لجنة الثلاثين ، مسألة هل يشترط فى عضو البرلمان توافر نصاب مالى أم لا . وذلك بغية قصر عضوية البرلمان على فئات طبقية معينة . ولاقت هذه الفكرة تأييدا كبيرا فى بداية المناقشات ، وشرع فى الاعداد الفنى لها . ونوقش هل يكون النصاب محددا باداء ضريبة معينة ، أو بانفاق إيجار معين أو بتوافر رأسمال محدد . وكان الهدف حسبما حدده حسين رشدى رئيس اللجنه ، هو أنه بغير اشتراط هذا النصاب «أخشى أن نكون قد ساعدنا على وجود حزب عمال فى المجلس» . واتفق على استثناء المتعلمين من هذا النصاب . وقد عارض المكباتى وبعض الأعضاء إيراد هذا القيد ، ثم عدل عن الشرط لما تحقق للجنة من صعوبات تطبيقه وصدر الدستور خلوا منه .

نجحت أولى الوزارات الدستورية فى اقتناص حق تعيين هذه النسبة من الملك ، واختير الخمسان وقتها بواسطة الوزارة الوفدية .

أما بالنسبة لحق الملك فى الاعتراض على القوانين . فلا يلحظ أنه مورس من الملك بشكل واضح ، وقد كان الملك حريصا ألا يستعمل هذا الحق استعمالا سافرا ، حتى لا ينكشف موقفه المناوئ للبرلمان وللإرادة الشعبية ممثلة فى قراراته . وعلى أية حال فقد كان «حق الاعتراض» يمثل سلطة دفاعية للملك لا هجومية ، فهو يستطيع بالاعتراض أن يوقف قانونا يراه ضارا لمصلحة حكمه ، ولكنه لا يستطيع به أن يفرض سياسة أو قانونا لازما لحمايته ولزيادة سلطاته .

ولم يكن إلا حق حل مجلس النواب ، هو ما تكرر استعماله بإفراط شديد ، فكان سيفا مسلولا على الحركة الشعبية والحكومات البرلمانية فى كل وقت . وإذا كان الدستور قد نص على ضمانة ضد تكرار الحل بعدم إجازة حل مجلس النواب مرتين لسبب واحد ، فقد انتهك هذا الحكم سنة ١٩٢٥ بحل مجلس النواب الوفدى الثانى بعد اجتماعه بساعات قليلة . ثم أمكن للملك تفادى اللجوء إلى الخرق الصريح لأحكام الدستور عن طريق تزييف الانتخابات والقمع المباشر للحركة الشعبية وللأحزاب المعارضة له . وكان هذا التزييف هو ما يمكن الملك من الاستفادة من حل مجلس النواب الشعبى وإسقاط الوزارة المتمتعة بثقة المجلس . على أن تزييف الانتخابات أمر يجب أن ينظر إليه على أنه نشاط خارج عن إطار المشروعية الذى يرسمه الدستور ، وهو يعنى لجوء الملك إلى العمل من خارج الدستور ، وإدارة الصراع من خلف مؤسساته . ومن هنا يبدو للرأى العام ، أن الملك عندما يحل مجلس النواب الشعبى إنما يستعمل حقا صوريا يراد به باطل فعلى ، وأنه إذ يفعل إنما يخرق الدستور خرقا فعليا . فكان دستور ١٩٢٣ بهذا الوضع من أسلحة الحركة الوطنية الديمقراطية ضد سلطة الحاكم الفرد .

### السلطة التنفيذية :

كان أهم صراع بين الملك و«الأمة» عند إعداد الدستور يتعلق بتحديد تبعية الجهاز الإدارى وما يسمى «بالسلطة التنفيذية» . أن مفاد أن يتكون مجلس النواب بالانتخاب وأن تكون له سلطة إسقاط الوزارة ، مفاد ذلك أن يسيطر الحزب ذو الأغلبية البرلمانية على الحكم ، وهو فى هذه الحالة سيكون حزب الوفد المعادى للاحتلال والمناهض للملك . وقد استطاع الوفد أن يستخلص للوزارة البرلمانية حق تعيين الخمسين بمجلس الشيوخ ، فصارت

سلطة الملك بالغة التقييد ، إذ يمكن أن يجرد عملا من سائر سلطاته على البرلمان . وقد أفلت منه الخمسان. كما أن حق الاعتراض على القوانين حق دفاعى ، وتتضاءل أهميته إذا ضمن حزب الأغلبية لنفسه تأييد ما يجاوز الثلثين من أعضاء مجلس البرلمان ، وقد ظهر أن الوفد ظفر بنحو ٩٠ فى المائة من مقاعد مجلس النواب الأول ، وأن له تأييدا شعبيا يضمن له ما يزيد على الثلثين فى أية انتخابات حرة . وتتضاءل قيمة حق الملك فى حل مجلس النواب مادام ثبت أن أية انتخابات نزيهة تضمن الأغلبية للحزب المناهض للملك .

وقد ظهر أن التوازن «التعاقدى» الذى صيغ به الدستور ، لا يعكس توازنا من نفس النوع بين التيارات السياسية الشعبية وبين الأحزاب المختلفة ، لكون الغلبة الكاسحة مضمونة لحزب واحد هو الوفد . وبغير أن تتوزع مقاعد مجلس البرلمان بين عدد كبير من الأحزاب أو أن تتوازن نسبيا بين حزبين كبيرين ، بغير ذلك لن يستفيد الملك من سلطته الدستورية .

وقد كانت خطة التيار الديمقراطى ، أنه مع الاعتراف «بوجود» الملك إزاء سلطة التشريع . ووجوده النظرى إزاء السلطة التنفيذية ، فإنه يمكن أن يستحيل هذا الوجود إلى وجود صورى مجرد من غالب فاعلياته العملية ، وذلك عن طريقين :

أولهما : عزل الملك عن الجهاز التنفيذى للدولة ، وربط هذا الجهاز بالوزارة المتمتعة بثقة مجلس النواب المنتخب . لذلك يلاحظ أنه إذا كان الدستور قد قرر سلطات فعلية يتولاها الملك إزاء الهيئة النيابية على ما سبقت الاشارة ، وإذا كان قد قرر له جهاز الدولة التنفيذى سلطات فى ترتيب المصالح الحكومية ، وإعلان الأحكام العرفية وإصدار مراسيم لها قوة القوانين فى غير فترات انعقاد البرلمان ، فقد نص الدستور نفسه على أن «الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه» (م٤٨) وأن «توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون» «م ٦٠». وأن «أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال» (م٦٢) . وكان من الواضح لدى الاتجاه الديمقراطى بلجنة الثلاثين أن هذه الأحكام تجرد الملك عمليا من السلطة الفعلية . وتأكد هذا المعنى بعبارة «مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة» (م٥٧) . فكانت هذه الأحكام رغم اعترافها بالوجود الصورى للملك ، تنفى هذا الوجود كوجود متميز عن السلطات الثلاث التى بنى الدستور عليها ، وتنفى مشيئة الملك كإرادة حاكم فرد ، وتوحد بين هذا «الملك» وبين الوزارة المتمتعة بثقة مجلس النواب المنتخب ، وتجعل هذه الوزارة صاحبة السياسة والسيطرة

على شئون الحكم ، تمارسها باسم الملك لا بمشيئته .

وقد أحاط مشروع لجنة الثلاثين هذا المعنى بسياج يبعد عنه أى لبس ، فنص المشروع على أن الملك عندما يرتب المصالح الحكومية ، وعندما يولى ويعزل الموظفين والضباط ، وعندما يعلن الأحكام العرفية ، ويمنح الرتب وألقاب الشرف ، إنما يمارس كل ذلك «على الوجه المبين بالقوانين» . بمعنى أن الهيئة التشريعية هى التى تعين حدود سلطته ، وأنه فيما يمارس من وجوه نشاط الحكم إنما يستمد سلطته من الدستور أولا ومن الهيئة النيابية ثانيا .

ثانيهما : أن مشروع لجنة الثلاثين تضمن أحكاما ذات أهمية سياسية بالغة ، لا فيما تؤدى إليه من إضعاف سلطة الملك فقط ، ولكن فيما تؤدى إليه من القضاء على الملك كوجود سياسى للحاكم الفرد ، والقضاء على «السراى» كمؤسسة سياسية من مؤسسات الحكم ، وكوجود سياسى مستقل أو متميز عن سلطات الدولة الثلاث . فنصت المادة ٥٦ من مشروع اللجنة «تكون الصلة بين الملك والوزراء رأسا وبالذات» . وشرحت اللجنة سبب إيراد هذه العبارة بقولها : «لما كانت الوزارة هى الهيئة التى يتولى الملك سلطته الدستورية بواسطتها ، كان طبيعيا أن يكون مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة جميعا وأن تكون الصلة بين الملك والوزراء رأسا وبالذات فذلك أدعى لإنجاز الأعمال على أكمل وجه» . ولعل ما أشارت إليه اللجنة هو أهون الأسباب ، ولعلها لم تشأ الإفصاح عن صميم قصدها ، وهو أن تعتبر الوزارة هى الجهاز الحاكم للملك ، وألا يكون للملك أى جهاز سياسى آخر مواز لها ، يكونه من مستشارين سياسيين أو خبراء يتبعون السراى مباشرة ، أى تصفية «الديوان الملكى» باعتباره جهازا سياسيا تابعا للملك مباشرة . وقد حذف الملك هذا النص بطبيعة الحال فصدر الدستور خلوا منه .

ثم بعد أربعة عشر عاما من العمل بالدستور ، وبعد أن أبرمت معاهدة ١٩٣٦ ، حاولت وزارة الوفد برئاسة مصطفى النحاس ، من جديد أن تقتحم القلعة السياسية للسراى وأن تحاصر الملك بالوزارة البرلمانية ، وعملت على إنشاء منصب وزير للقصر يحل عملا محل الديوان الملكى ويكون عضوا بالوزارة متضامنا معها فى المسئولية أمام مجلس النواب ، فيحاصر الملك وينجذب مع الوزارة إلى نطاق المسئولية البرلمانية . وكان جزاء الوفد على ذلك أن طرد من الحكم .

ونصت المادة ٥٩ من مشروع لجنة الثلاثين أن «أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء

وغيرهم من عمال الدولة من المسئولية بحال» . وقصدت بذلك سد الطريق أمام الملك فى ممارسة الحكم بنفسه . ووجهت حكما إلى الوزراء والموظفين جميعا بأن لا طاعة للملك فى معصية الدستور أو القانون . ولم تقصر هذا الإلزام على الوزراء المسئولين أمام مجلس النواب ، بل مدته إلى موظفى الدولة جميعا ، حتى لا تكون ثمة صلة بين الملك وأى من مستويات العمل بجهاز الدولة بعيدا عن الوزارة البرلمانية ، والا يستطيع تحريك الجهاز التنفيذى أو النفاذ إليه من خلف الوزراء . ثم كان ربط سلطة الملك فى تعيين الموظفين وعزلهم ومنح الرتب والنياشين .. الخ بالحدود التى يرسمها القانون ، كان ذلك مما يسدٌ على الملك سبيل النفاذ إلى الجهاز الإدارى وربط رجاله به وتحريكهم من وراء الوزارة البرلمانية .

بهذا التكوين للعلاقات بين السلطات كما رسمته لجنة الثلاثين ، كان من الممكن أن ترتبط السلطة التنفيذية (والجهاز الإدارى للدولة) بالسلطة التشريعية (الهيئة النيابية) وحدها ، وأن تكون الهيئة النيابية هى المهيمنة على شئون الحكم ، وذلك بغير أن يكون ثمة اتصال مباشر بين الملك كحاكم فرد وكمؤسسة سياسية متميزة عن السلطات الثلاث ، وبين الجهاز التنفيذى للدولة .

ولكن التناقض فى تبعية الجهاز التنفيذى «للهيئة النيابية أو الملك» ، إنما حدث عن طريق التعديلات التى أدخلتها وزارتا توفيق نسيم ويحيى إبراهيم على مشروع لجنة الثلاثين . إذ أجرتا مجموعة من التعديلات ترفع الحصار السياسى المضروب على الملك، وتمكنه من تكوين هيئة سياسية متميزة عن سلطات الحكم الثلاث ، وتوقع الجهاز التنفيذى فى التضارب بين التبعية للملك أو التبعية للوزارة البرلمانية ، وتمكن الملك مستقبلا من الالتفاف على الوزارة البرلمانية وحصارها بما ينشئه من روابط مع هذا الجهاز التنفيذى .

وكان مجمل التعديلات التى أجرتها وزارتا نسيم وإبراهيم، تتعلق أولا بإنقاذ الوجود السياسى للسراى كمؤسسة متميزة عن السلطات الثلاث ، وذلك بحذف المادة ٥٦ من المشروع ، وحذف لفظ «وغيرهم من عمال الدولة» من المادة ٥٩ من المشروع . ثم أطلق حق الملك فى تعيين وعزل الضباط من قيد الخضوع للقانون ، فاقتصر النص على الموظفين المدنيين دون ضباط الجيش (م ٤٤ من الدستور) . وتأكد الحرص على إطلاق سلطة الملك بالمادة ٤٦ من الدستور التى تعتبره القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية «وهو الذى يولى ويعزل الضباط ويعلن الحرب» ، وهو الذى يبرم المعاهدات ويبلغها للبرلمان متى سمحت بذلك المصلحة

وكان ذلك يمنح الملك إمكانيات التأثير المباشر على أجهزة الدولة ويتيح له فرص السيطرة عليها من خلف وزارة البرلمان .

كما أضيف إلى الدستور نص لم يكن أشير إليه قط فى مشروع لجنة الثلاثين ، وهو يشير إلى سلطة الملك على المعاهد الدينية وتعيين الرؤساء الدينيين وإدارة الأوقاف «وكل ما اختصت به الشريعة أو العادات المرعية بالقطر المصرى فى المسائل الخاصة بالأديان» (م ١٥٣) . والقصد من ذلك واضح يتعلق بالرغبة التقليدية فى السيطرة على مؤسسات الدين كالسيطرة على الجيش .. وكان حكام مصر المستبدون يظنون أنهم بهذه السيطرة على مؤسسات الدين والجيش يمكنهم الحكم .

وإذ استقامت للملك بهذه التعديلات القدرة على الوجود السياسى المتميز داخل مؤسسات الحكم ، فقد عدل أيضا حكم المادة ٤١ الذى يجيز فى حالة الضرورة إصدار مراسيم لها قوة القوانين فى غير فترات انعقاد البرلمان ، وكان مشروع لجنة الثلاثين يجيز ذلك أيضا ، ولكن التعديل وسع من إمكان استعمال هذه السلطة الاستثنائية ، وقد حاولت وزارة نسيم أن تبيح إصدار هذه المراسيم حتى أثناء انعقاد البرلمان ، ولكن محاولتها فشلت . وكانت المادة ٤١ من أشهر مواد الدستور فى التاريخ المصرى ، إذا توكأ عليها الملك وحكومات الأقلية كثيراً فى إصدار التشريعات فى غيبة البرلمان . كما حذف الملك من النص الخاص بإعلان الأحكام العرفية القيد الزمنى الذى وضعه مشروع اللجنة وهو وجوب دعوة البرلمان للانعقاد فى مدى ثلاثة أيام من إعلانها ، واستعيض عن هذا التحديد الزمنى بعبارة مرنة « على وجه السرعة » .

بهذا كله ضمن الملك لنفسه وجودا سياسيا متميزا بين مؤسسات السلطة . وإذا كان الدستور يحتم قيام وزارة برلمانية تتصل بالشعب عن طريق البرلمان ، فقد حاول الملك أن يوثق صلاته بجهاز الدولة فيما دون الوزارة ليستطيع محاصرتها ، ويمكن بذلك التأثير فى انتخابات مجلسى الشيوخ والنواب عن طريق استغلال نفوذه فى الجهاز الإدارى . وبهذا تصير له سلطة مستقلة معادلة لسلطة الهيئة النيابية . وبهذا يستطيع إقامة وزارات تعتمد على سلطة الملك ، أى صار فى مكنته كقوة سياسية جاذبة أن يؤثر فى السلطات الأخرى ضغطا وحصارا ، وأن يدير السلطة والدستور على محوره .

ولكن رغم هذه التعديلات بقيت الحركة الوطنية الديمقراطية قوة جاذبة أيضا لجهاز

الدولة ، بما تتمتع به من تأييد شعبي واسع قادر على فرض وجوده داخل مؤسسات الحكم ، من خلال المعارك الانتخابية وما تفضى إليه من تكوين الوزارات البرلمانية . وتم بهذا بناء الدستور على قطبين جاذبين ـ الملك والشعب ، وهما قطبان متصارعان يمكن لأجهزة الدولة أن تدور حول أيهما حسب حصيلة الصراع السياسى فى أية مرحلة .

وقد عملت وزارة يحيى إبراهيم على صدور قانون الانتخابات فور إعلان الدستور . وحرصت على أن يتم الانتخاب على درجتين ، حتى تحول بين المد الشعبي المؤيد للحركة الوطنية الديمقراطية بزعامة الوفد وبين مجلس البرلمان ، وكان الأحرار الدستوريون يؤيدون أن يكون الانتخاب على درجتين ، ظنا منهم أن هذه العقبة تمكن أعيان الريف وكبار أصحاب الملكيات الزراعية من تمثيل «الأمة» ، وتمكن من استبعاد منافسيهم رجال الوفد من الظفر بمقاعد المجلسين . وتمت أولى الانتخابات على درجتين ، ولكنها رغم ذلك أتت بنسبة ٩٠ فى المائة من الأعضاء من الوفديين . وعدلت وزارة الوفد القانون وجعلت الانتخابات على درجة واحدة ، فلما سقطت فى أواخر ١٩٢٤ ، وحل المجلس أعيد الانتخاب على درجتين ، فنجح الوفد أيضا رغم ما استعمل من إجراءات البطش والتزييف فى المعركة الانتخابية ، فحل المجلس ثانية على خلاف الدستور ، ثم أعيدت الانتخابات فى ١٩٢٦ وعادت على درجة واحدة . وأوقفت الحياة النيابية على يد الأحرار الدستوريين فى ١٩٢٨ ، ثم أعيدت تحت ضغط الفوران الشعبى فى أواخر ١٩٢٩ ، ثم ألغى الدستور على يد وزارة إسماعيل صدقى فى ١٩٣٠ ووضع دستور جديد يمكن لسلطة الملك الفردية . ثم أعيد دستور ١٩٢٣ فى سنة ١٩٣٥ استجابة لمطالبة الشعب به ، فى حركة من التمرد العنيف ، واستمر العمل به بعد ذلك حتى ألغى فى سنة ١٩٥٣ .

# (أهـــم المـراجـــع)


١ ـ الأمر الملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ .

٢ ـ لجنة الدستور . محضر لجنة وضع المبادئ العامة .

٣ ـ لجنة الدستور . مجموعة محاضر اللجنة العامة .

٤ ـ مجلس الشيوخ ـ الدستور . تعليقات على مواده بالأعمال التحضيرية والمناقشات البرلمانية . ثلاث أجزاء .

٥ ـ البرت شقير ـ الدستور المصرى والحكم النيابى فى مصر .

٦ ـ محمد الشريف ـ على هامش الدستور .

٧ ـ عبد الرحمن الرافعى ـ فى أعقاب الثورة الجزء الأول .

٨ ـ د . عبد العظيم رمضان ـ تطور الحركة الوطنية فى مصر .

٩ ـ طارق البشرى ـ ثورة ١٩١٩ والسلطة السياسية . مجلة الكاتب . أكتوبر ١٩٦٧ ـ دستور ٢٣ بين القصر والوفد . مجلة الكاتب . مايو ١٩٦٩ .

# ثـــورة ١٩١٩
# والسّلطـة السّياسـيّة (*)

## ثـــورة ١٩١٩ :

عقب إنتهاء الحرب العالمية الأولى قامت ثورة ١٩١٩ . كانت باكورة ثورات الشعوب المستعمرة بعد الحرب . امتدت موجتها فشملت مصر كلها وبلغت أعماق الريف ، وأظهر الشعب المصرى بها كيف يكون ثائرا موحدا مصمما عنيفا على خصومه .

هزت الثورة كل قوائم الاستبداد والاستعمار فى مصر ، وكانت بداية النهاية لكافة النظم الاجتماعية والسياسية الرجعية ، وامتد ظلها على الفترة اللاحقة إلى مابعد الحرب العالمية الثانية . تصارع الجماهير لتحقيق أهدافها ، وتجاهد الرجعية لطمس آثارها وتبديد شبحها المؤرق . ثم أصبحت من ذكريات الماضى البطولى للشعب المصرى .

* * *

صدر تصريح ٢٨ فبراير ثم صدر دستور ١٩٢٣ ، وكان هذان هما الوثيقتان السياسيتان اللتان صاغتا توازن القوى بين الثورة وأعدائها ، واللتان قدر للوفد أن يجاهد للاستيلاء على السلطة من خلالها بطريقته فى الكفاح (السلمى المشروع) . وكانت صياغة الدستور معركة سياسية بين الثورة وأعدائها ، بين الوفد وخصومه ، معركة لم تحسم فيها المسألة الأساسية فى الثورات ، لمن تكون السلطة . وأتت أحكامه تعكس صيغة للتصالح بين النقيضين ، وهى فى ذات الوقت صيغة للصراع المستقبل بينهما ، من خلال قيم الدستور ذاتها ومن خلال مؤسساته السياسية . وكان قطبا الصراع فى هذه المؤسسات ، الملك ومجلس النواب . حكم الملك وحكم الأمة ، الاستبداد والديموقراطية . وقد جمعتهما وثيقة واحدة . جاء فى كتاب يحيى إبراهيم

(*) .نشرت فى مجلة الكاتب فى أكتوبر ١٩٦٧ ، وذلك باستثناء القسم الأخير من الدراسة وعنوانه «الوفد فى المعارضة» ، فكان أعد للنشر ولكن لم يتح له الظهور بسبب ضيق المساحة .

رئيس الوزراء للملك استصدارا للدستور : «جعلنا نصب أعيننا أن يكون الدستور محققا لرغبات الأمة وأمانيها الحقة ، ومطابقا لأحدث النظم الدستورية ، وأن تراعى فى أحكامه تقاليد البلاد وعاداتها القومية» . وكان المقصود برغبات الأمة مطلب الحكم الديموقراطى . والمقصود بتقاليد البلاد «تقاليد» الاستبداد و«عادات» التخلف والرجعية .

* * *

## التمهيد للعمل الديموقراطى :

بعد إعلان الدستور وقبل الانتخابات أصدرت السراى حركة واسعة من التعيينات فى الوظائف الإدارية العليا وفى السلك السياسى والقنصلى ، وذلك إحكاما لقبضتها على جهاز الحكم . واسترضت الموظفين بزيادة مرتباتهم ومزاياهم وبالإكثار فى التعيينات . وأصدرت الوزارة عدة قوانين تقيد الحريات الشعبية بقيود بالغة العنف ، منها قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات وقانون الأحكام العرفية وقانون التعاون الزراعى وقانون التضمينات الذى يجيز كل ما أصدرته السلطة البريطانية العسكرية من إجراءات تشريعية وتنفيذية وقضائية خلال فترة الحماية . ثم أصدرت قانون الانتخابات الذى يجعله على درجتين ليكون بين المرشحين والجماهير مصفاة يسهل التأثير عليها ، ويضمن بها سيطرة الجهاز الإدارى وتحكمه .

على أن الوفد قرر دخول الانتخابات وبذل جهدا ونشاطا ضخما فى خوض معركتها . وألف اللجان الشعبية فى مختلف المدن والقرى ورفع شعار (الإخلاص فوق الكفاية) . وسرعان ما ظهر أن الوفد يكتسح خصومه ، فلم يستطع أحد أن يزاحمه إلا بعض قادة الحزب الوطنى ممن يعتمدون على ماضى كفاحهم ، وبعض الأحرار الدستوريين والمستقلين من أصحاب العصبيات وذوى السطوة والنفوذ فى بلادهم ، وكان ذلك فى دوائر محدودة . فنال الوفد ٩٠٪ من المقاعد فى ١٢ يناير ١٩٢٤ ونال الحزب الوطنى ٤ مقاعد والأحرار ٦ . وسقط أشهر خصوم الوفد ومنهم يحيى إبراهيم رئيس الوزارة وإسماعيل صدقى وغيرهم .

## الوفد والحكم :

أقبلت حكومة الوفد ، لا شك أن طارت القلوب لما سرى البشير بهذا النبأ . أن الوفد الذى صنعه الشعب فى ثورة ١٩ وقاد ثورته سيمسك السلطة السياسية ، ولا شك أن كل مصرى شعر بأن سيكون له فى حكومته نصيب ، وأنه سينظر للحكومة «نظرة الجيش للقائد

لا نظرة الطير للصائد» كما قال سعد . وأنها ستكون وكيلا أمينا يسعى لخير الأمة لا «خصما قديرا يدبر الكيد لها» كما قال أيضا .

ولم يكن هذا التوقع من الجماهير ظنا ساذجا أو مجرد حلم طوباوى . فثمة جديد ضخم فى الحياة السياسية ، وهو مما ولدته الثورة ، ومجلس النواب كما صوره الدستور يهيمن على الحكومة ، يقيمها ويسقطها ، ويقرر بنفسه ومن خلالها سياسة البلاد . وقد نجحت الثورة نجاحا بدا لها كاسحا فى السيطرة عليه . ودخلته وجوه جديده تماما لم تعرفها السلطة وأجهزتها من قبل ، رجال من الطبقة المتوسطة ـ من متوسطى التجار والملاك وأفندية من شباب المحامين والمثقفين ، ووجوه عرف نشاطها وكفاحها خلال السنوات القليلة الماضية ، وعرفتها السجون والمعتقلات والمنافى وأقفاص الأتهام .

والمقارنة بين هذا المجلس وبين الجمعية التشريعية (قبيل الحرب الأولى) ، والتى لم يمثل فيها إلا الخلاصة النقية لكبار الملاك وكبار الموظفين من الفئة الإرستقراطية توضح الفارق وتظهر مبرر التفاؤل الشديد ، لشعب يحس لأول مرة أنه انتصر على خصومه بقوته هو ، وأنه وضع كرسى الوزارة وراء قائده ، وليس عليه إلا أن يجلس ويقصى الرجعية ويحكم باسم الشعب .

على أن الساسة داخل الوفد وخارجه كانوا يدركون من حقائق الوضع ما يحد من التفاؤل . وأن السلطة السياسية بعيدة عن أن تكون خالصة للثورة وحزبها . وأن الوزارة ليست فوزا حاسما ولكنها خطوة فحسب ، وقد تقود إلى محنة ، وقد يكون دخول الثورة قلعة الحكم ـ وهى غير مسيطرة عليها ـ بمثابة حصار لها . وعلى أية حال فلا شك أن صراعا مريرا سيتم فى الداخل لا تعلم نتيجته ويخشى أن تمتحن فيه قيادة الحركة الوطنية بما يعزلها ويلجئها للتهاون

وقد طرح فى الدوائر السياسية وقتها التساؤل ، هل يتولى سعد ـ زعيم الأغلبية والجهاد ـ الحكم أم يعهد به إلى غيره من الوفد أو خارجه ، ويبقى هو رائد الكفاح بالخارج . هل يمسك بأطراف السلطة الممدودة له أم ينتظر الجذور . وتردد سعد وقادة الوفد حينا واتسمت تصريحاته بشىء من الإبهام . أجاب مراسل رويتر أنه إذا عرضت عليه الوزارة «سأعمل عندئذ ما أراه واجبى نحو أمتى» .. وخطب فى ٢٢ يناير فى حفل أعده التجار لمن انتخب منهم قائلا : «إنه إذا كلف بالوزارة ـ فعندئذ أستشير إخوانى ونفسى وصحتى وأسائل جميع الظروف التى تحيط بى ثم أقبل ما تمليه علىّ مصلحة البلاد» . وعرض عبد الرحمن الرافعى لهذه النقطة فقال : «من الصعب إمكان التوفيق بين زعامة الجهاد فى بلد لا تزال تجاهد فى سبيل استقلالها

الصحيح ورئاسة الحكومة التى تقتضى بداهة مراعاة الظروف الواقعية والتنازل عن بعض المبادئ والمطالب التى يقتضيها الجهاد . فإما أن يسلم فى الكثير من هذه المبادئ وبذلك تتراجع الحركة الوطنية ، وإما أن يصطدم بالاحتلال بحيث قد يكشف عن ضعف البلاد أمام القوة الغشوم » .

على أن عدم تولى الوزارة لم يكن يحل المشكلة ، وهى فى الأساس طريقة السيطرة على جهاز الدولة بالعمل البرلمانى الإصلاحى وحده ، وتحقيق أهداف الثورة به ضد الاحتلال والرجعية . وأن البعد عن الوزارة يعنى البعد عن مركز الحكم ـ السلطة التنفيذية ـ وساعتها لا تصبح السلطة التشريعية وهى البرلمان الذى يشغله الوفد « سلطة » ، إنما جهاز استشارى فقط . لذلك استشار سعد إخوانه ونفسه وصحته وعمل ما اقتضته فعلا مصلحة البلاد ، وقرر دخول الوزارة . وخطب فى ٢٥ يناير فى حفل النواب تكريما له خطبة هى أقرب إلى البرنامج السياسى ، تكلم فيها بروح التفاؤل عن المسألة الوطنية وإصلاح جهاز الإدارة ومراجعة القوانين التى صدرت فى ظل الحماية . وأكد أنه يحذر الحذر كله من أن يكون حكمه مصدر اضطراب ، وطمأن النزلاء الأجانب . وكان يحيى إبراهيم ـ ومن ورائه الملك ـ يرغب البقاء فى الوزارة حتى تتم انتخابات مجلس الشيوخ وتصدر تعيينات الخمسين فى المجلس فيؤكد نفوذ الملك داخل المجلس ويحفظ التوازن لمصلحته ، فلما صرح سعد بوجوب خروجه ، خرج على الفور ، بكلمة واحدة من سعد .

## الوفد فى الوزارة :

فى نهاية خطاب سعد إلى الملك بقبول الوزارة ، حدد بذكاء القوى السياسية المختلفة فى مصر . فذكر أنه يعتمد فى نجاح برنامجه بعد عناية الله على « عطف جلالتكم وتأييد البرلمان ومعاونة الموظفين وجميع أهالى البلاد ونزلائها » . ولا شك أن كان الأهالى والبرلمان وراءه ، وأن الملك والنزلاء (عسكريا واقتصاديا) ضده ، وأن الموظفين ـ الفئة التى تشغل جهاز الدولة هى ما يدور حوله الصراع للسيطرة على السلطة « بالوسائل المشروعة » حسب خطة الوفد . ولأعداء الثورة قوة عسكرية واقتصادية وفنية كبيرة . وللثورة البرلمان داخل السلطة ، والشعب قوة ١٩١٩ . لقد دخل سعد قلعة الحكم ، وهو على وعى بأن الصراع سيدور ضد أصحابها القدامى . فهل سينجح فى فتح أبوابها للشعب أم سيحاصر بداخلها . إن ذلك

تتوقف عليه نتيجة المعركة ، إن لم يفتح أبوابها قضى عليه . وإن فعل فلن يكون الصراع برلمانيا إصلاحيا فقط ، ولكنها ثورة ١٩١٩ سيعود لهيبها .

ولم ينس الشعب ولا الوفد ولا سعد حفل افتتاح البرلمان . حضر اللورد أللنبي المندوب السامى بملابس الجيش ، وأدرك الجميع المعنى ، فى داخل البرلمان ـ المؤسسة الديمقراطية ـ يجلس الملك فى مواجهة نواب الأمة ، ومن شرفة الزائرين فوقهم يطل المندوب السامى مسلحا . لم تكن المشكلة دخول حزب الثورة الحكومة ، بجانب الرجعية فيها ، فالصراع حتمى والمعركة لم تنته . ولكن المشكلة أن الرجعية تمسك السلاح ، فهل سيستطيع الوفد من خلال البرلمان والوزارة أن يمسك سلاحه : الشعب ؟ .

كان يوم افتتاح البرلمان يوم عيد للمصريين ، مظاهرات فرحة مهللة تملأ الشوراع والميادين تهتف بحياة سعد . فرحة شعب وشغبه اذ يحس أنه ـ فى هذه اللحظة بالتحديد ـ يتناول السلطة .

وكان ثمة نوع من العمل السياسى يتم مباشرة بين قيادة الوفد التى تؤلف الوزارة وبين الشعب ، من خلال المظاهرات وخطب القادة . استعجلوا سعدا فى الإفراج عن المسجونين السياسيين غداة توليه الوزارة ووعدهم وتم الإفراج . وكان الشعور بوجود أزمة وزارية وأن سعدا سيستقيل مما يطلق المظاهرات إلى بيت الأمة ، ثم كان المتظاهرون يحصبون بالحجارة صحف المعارضة . وعند كل كبيرة وصغيرة من مشاكل السياسة تتوافد الجموع على بيت الأمة . فيخرج إليها سعد وتسأله وتطلب إليه الكلام وتسمع عنه وتنقل له روحها ومشاعرها ، وهى دائما على حذر متوجسة مستعدة لحماية حكومتها . يقول أحمد شفيق: «كان للمظاهرات شأن كبير فى الحياة العامة » . وقد استبد إلف الجماهير بالوزارة فطالبتها الصحف أن تصدر بيانا عن كل اجتماع تعقده يعرف به الشعب ما نوقش وما تم . وكان هذا مطلبا ديموقراطيا يعكس الشعور العام بأن لم تعد ثمة أسرار على الجماهير ، ويؤدى تنفيذه إلى بقائها دائما معبأة مع قيادتها فى جو المشاكل متحفزة للدفاع عنها ، ويلزم الوزارة بالارتباط اليومى بها وبمطالبها (ولكن الوزارة لم تفعل) . وكان سعد فى خطبه يحفز المصريين والطوائف المختلفة منهم على الاشتغال بالسياسة التى تؤدى إلى الاستقلال التام ، قال للطلبة: «لاتسمعوا قول الذين يقولون لكم اشتغلوا بدروسكم فقط ولا تشتغلوا بالوطنية » وهذا قول يصدر عن الإحساس بأنهم مصدر

حمايته ضد الرجعية ، ويقول : «إنه إذا لم يتحقق الاستقلال ، رجعت لكم وصرت جنديا معكم » .

وقد قامت الوزارة ببعض إجراءات قد لا تكون هامة بنظرة اليوم لها . ولكنها كانت لدى الجماهير وقتها دليلا على هذا الجديد المشرق : ألغت ترخيص الآثار الممنوح لمستر كارتر[1] رغم ضغط الصحف الأجنبية ، مؤكدة موقفا جديدا من الأجانب ومعلنة ملكية الدولة المصرية لها . ورفضت الاشتراك فى العيد الخمسين للمحاكم المختلطة لأن مصر التى ترغب فى تثبيت استقلالها لا تحتفل بعيد محاكم فرضت عليها ، واحتج سعد لما حاولت بريطانيا تمثيل السودان ضمن المستعمرات البريطانية فى معرض ويمبلى . ثم كانت تصريحات رئيس الحكومة التى تتمسك بمطالب مصر مما كان جديدا تماما أن يصدر عن الجالس على كرسى نوبار ومصطفى فهمى وبطرس غالى .

على أن ثمة جانبا آخر للموقف . والوفد مع اكتسابه تأييد الكتلة الشعبية العريضة من العمال والفلاحين والحرفيين وأصحاب الدكاكين والطلبة ، كانت قيادته أساسا من الطبقة المتوسطة ومثقفيها من المهنيين ، مع بعض عناصر من كبار الملاك تمثل الجانب المعتدل داخل القيادة . وكان الفكر السائد داخل القيادة والدوائر المؤثرة فيها لا يزيد عن الفكر الوطنى الليبرالى ، وكانت صيغة الاستقلال والحرية ترفع بغير تأصيل كاف يحدد الأعداء والأنصار وينضج النظرة السياسية وأسلوب العمل .

وليس هنا مجال النقاش فيما إذا كان من الممكن وقتها أن تكون القيادة الوطنية الديموقراطية على صورة أكمل ، أو على انحياز شعبى أعظم ، أو فهم أنضج .. إن ذلك يرتبط بتحديد درجة التطور الاقتصادى ومدى النضج السياسى للجماهير الشعبية ، والممكنات التاريخية حسب ظروف الداخل والخارج ، والمستوى الحضارى والفكرى للمجتمع كله . وليس الأمر مجال نقد بل مجال تحليل وتقص للأسباب والنتائج . وبشكل عام فإن الوفد فى هذه الفترة كان من أنضج الحركات الوطنية وأكثرها طموحا بين حركات شعوب الشرق ، وقد حدد من الأهداف وحصل من المكاسب على مالم تحصل عليه شعوب كثيرة وقتها . وكان كفاح مصر كفاحا هاديا ومثلا يدرس فى ظروف يستبد الاستعمار فيها بغالب مساحة الكرة الأرضية .

---

(١) كان ترخيصا بالبحث عن الآثار . وكان كارتر ممن كشفوا مقبرة توت عنخ آمون .

والمهم محاولة إثبات الحقائق والكشف عن نتائجها العملية مع التقدير لتجربة الشعب المصرى فى ظروف يعسر إدراك مدى صعوبتها بعد أن اجتازها التاريخ بمشاكلها ، ومع التنبه إلى أن تحديد الإمكانيات التاريخية التى كانت متاحة منذ ما يقرب من نصف قرن والتى لم تستغلها الحركة الوطنية ، هذا التحديد أمر لا يعلو مظنة الادعاء .

يصف يحيى حق فى كتاب «خليها على الله» مشاهدته الحكم فى قضية مقتل السردار سنة ١٩٢٥ . كان فى قفص الاتهام فى الصف الخلفى (السياسيون المثقفون) ومنهم أحمد ماهر والنقراشى ، وفى الصف الأول جماعة من أولاد البلد منهم محمد فهمى الذى كان نجارا . وقلما كان يدور الحديث بين رجال الصفين . ثم تلى الحكم : ببراءة ماهر والنقراشى وبإعدام محمد فهمى ، فضجت القاعة ـ ممتلئة بأصدقاء الساسة المثقفين ـ بالتهليل والرقص والتصفيق والهتاف بحياة العدل ، ومحمد فهمى لم يكلمه واحد من زملائه ولا من المشاهدين ، بل تمتد الأكف فوق رأسه تصافح الأصدقاء المبرئين من قادة الوفد . والكل منشغل بالرقص والضحك والهتاف . ولا شك أن موقفا كهذا يمكن فهمه بالمقاييس الطبقية لا بالأحكام الإنسانية العامة ، وإلا ظلمنا الوفد وتاريخنا كثيراً . والقيمة الطبقية تؤثر فى الأخلاقيات والإنسانيات عامة . وما يعقد حكمنا على الموقف أن الوفد فى هذا الوقت البعيد بهذه القيادة وبهذا التمثيل الطبقى ، كان قوة تقدمية يرتبط تطور المجتمع بنجاحه ، وأن براءة ماهر والنقراشى كانت نجاحا سياسيا منجزا . وكان محمد فهمى وما يمثله القربان الحقيقى للتطور الذى بذل كل شىء حتى الروح ولم يظفر بكلمة عزاء ، ولا فهم لغة المحاكم فى الدفاع والاتهام ، إنما كافح ثم أعدم وسط التجاهل والزغاريد . على أن هذه العزلة بين رجال الصفين ، داخل قفص الأتهام ، أمام القاضى الانجليزى «كيرشو» ، كانت مقتل الوفد ودلالة على أنه ليس فى مقدوره تاريخيا وطبقيا أن يفتح أبواب القلعة بعد أن دخلها . ولن تدخل (المظاهرات) ـ العمل السياسى الشعبى المباشر ـ ولا شرفة الزائرين بمجلس النواب حيث جلس المندوب السامى مسلحا ، وان سيجابه الوفد سلاح خصومه بيده العارية .

قال سعد للحوذيين يوما «قلبى معكم ما دمتم متحدين» ، وقال للعمال «أفخر بأنى من الرعاع مثلكم» ، «لو كانت هذه الحركة قاصرة على لطبقة العليا لما قامت لها قائمة» ولكنه ربط بين وطنيتها وبين أنها «ليس لها صالح خاص» .

ونهر العمال بالاسكندرية لما ثاروا ضد استغلال أرباب العمل واحتلوا المصنع بأنهم إن

خرجوا طوعا يكونون مخلصين للقانون والوطن وإن أبوا «إلا احتلال ملك الغير اغتصابا فإنكم تعاملون معاملة الخارجين على القانون» . ولم يتوجه بنهر مماثل لأرباب العمل الذين استغلوهم . كما ربط بين الإخلاص لملك الغير الذى يستعبدهم وبين الإخلاص للوطن . وأشار فى خطبة العرش فى نوفمبر ١٩٢٤ إلى اضطرابات عمالية حدثت فى الصيف ناشئة عن منازعات اقتصادية . دون اهتمام بإدراك الدلالة السياسية لها ولا نظر إليها على أنها من مشاكل الحركة الوطنية التى يتزعمها .

وعند نظر قانون الانتخابات المباشر . الذى حرص الوفد على إصداره تمكينا لسلطته فى البرلمان . وجد من الاتجاهات بين الوفديين من يريد أن يقيد حق الانتخابات بعدم منحة للأمى إلا إذا بلغ بالنسبة لمجلس الشيوخ (بالنسبة للمتعلمين ٢٠ سنة . ٢٥ سنة على التوالى) وفارق التعليم فارق شبه طبقى واشتراطه يضيق دائرة الناخبين من العمال والفلاحين .

فلما قاد يوسف الجندى (الوفدى) المعارضة ضد هذا الاقتراح ورفضه اقترح سعد رفع سن الناخب إلى ٢١ سنة بدلا من ٢٠ ، ثم أقر المجلس وجوب أن يودع المرشح للانتخاب تأمينا يبلغ ١٥٠ جنيه (مما يستبعد عملا فئات هامة من حق الترشيح إلا إذا دفع عنها التأمين حزب معين وهو نزوع غير ديموقراطى) ثم كان موقف سعد بالنسبة لقوانين الاجتماعات والمظاهرات ـ القوانين المنظمة لحركة الشعب السياسية ـ مما يبعد الأمل فى فتح الأبواب أمام الجماهير .

والارتباط بالجماهير ليس ميزة فحسب بالنسبة للتنظيم . إنه إلتزام وخضوع لنفوذها وتبنّ لمطالبها السياسية والاجتماعية والاقتصادية . وقبول لإشرافها ورقابتها على السلوك السياسى وخططه وأهدافه . ومن هذه الأمور مالا شك سيفرق الجمع الكبير داخل الوفد .

على أن النتيجة أن هذا الوضع فرض على الوفد أسلوب عمل معين . فلقد احتل مكانا فى السلطة أراد أن يدير منه الصراع مع الرجعية . ليقصيها مستقبلا بالطريق الإصلاحى التدريجى . ولكن بقدر ما ترتخى العلاقات مع الشعب الذى لولاه على الحركة (لما قامت لها قائمة) . بقدر ما يوجب العمل السياسى الاحتفاظ ببعض الجسور مع الرجعية أو فئات منها . إذ يتأكد لاأسلوب جذب الرجعية بقوة مهاجمة ، ولكن أسلوب التغلب عليها بالمناورة معها . ويصبح من الأسس تركيز العمل السياسى . فى الاستفادة من الخلافات والمنافسات داخل الخصوم . وهذا يمد ويقوى عروق التواصل معهم . ويمكّن لفئات منهم من البقاء فى الوفد أو دخوله . إذ لا تصبح حركته السياسية قوة طاردة للأعداء من صفوفه . ويصبح الجو بداخله

صحيا غير خانق لهم ، وهذا يمكّن الرجعية من العمل المعادى من الداخل .

وبهذا يمكن الفهم ، أنه برغم أن وزارة سعد زغلول هى أول وزارة يدخلها أفندى ومحام صغير (نجيب الغرابلى) ، ومن هم أمثال مصطفى النحاس من أوساط الناس اجتماعيا ، فقد كان دخلها أيضا ودخل الحزب : محمد سعيد الوزير مع بطرس غالى ورئيس الوزارة بعده ومن سعى لمقاومة الوفد بمحاولة تأليف (وفد آخر من قبل) ، وتوفيق نسيم الذى حاول تشويه الدستور والذى رفض توقيع التوكيلات القومية فى بادئ الثورة ، وأحمد مظلوم الذى كان وزيرا للمالية وواجهة للمستشار المالى البريطانى قبل الحرب الأولى (عين بوزارة سعد ثم أصبح رئيس مجلس النواب الوفدى ) . وكان هؤلاء مستوزرين قدماء، أخافهم تكتل رشدى وعدلى وثروت لاحتكار النفوذ فتجمعوا وأيدوا سعدا . وأراد سعد من وجود هؤلاء أن يستفيد من علاقتهم بالملك ، وأن يضرب بهم منافسيه من الأحرار الدستوريين ، وأن يظهر حكومته بمظهر الاعتدال دون خشية كبيرة من تأثيرهم . على أن وجودهم كان عينا للملك والانجليز داخل مجلس الوزراء ، ومعرقلا لحركة الوزارة . وقد افتتح توفيق نسيم باستقالته حركة التآمر ضد سعد ، كما خرج محمد سعيد بأمر الملك من الوفد بعد استقالة سعد جاذبا معه عددا من الأعضاء . وكان بالوزارة عدد من الوفديين المعتدلين مثل واصف بطرس غالى المشهور بصداقته لفرنسا . وفتح الله بركات قريب سعد ومن كبار الملاك ، وأحمد خشبه الذى كان وكيلا لمجلس النواب ثم خرج على الوفد سنة ١٩٢٨ ، وحمد الباسل الذى خرج عليه سنة ١٩٣٢ وغيرهم .

## مجلس النواب وتنظيم الحزب :

وذات الظاهرة تلحظ بمجلس النواب ، رشح البعض أنفسهم على مبادئ الوفد ، ولم يكونوا فيه ولا من رجال الكفاح من قبل ، وذلك ضمانا للنجاح أو تحت ضغط الناخبين . ويبدو أنه كان لنظام الانتخاب على درجتين أثره فى ذلك ، اذ كانت الغالبية من المندوبين من الوفد . فأدرك أقل المرشحين ذكاء حقيقة نجاح الوفد وأعلن انضمامه له .

أن هذا لا يخل بجلال نجاح الوفد فى المعركة فهو من أمراض النجاح بالنسبة لأى حزب يصل إلى الحكم ، ويزداد معدل الانضمام إليه من العناصر المترددة والنفعية . ولكن كان الوفد يقبل الجميع ممن لم يكونوا أصلا من الكوادر المكافحة ولا شاركوا فى الحركة الوطنية ، ووجد فيهم عددا يكاثر به القوى الأخرى ويدعم به مواقعه . وسهل الأمر أن كان الوفد تجمعا واسعا

لكل من يظهر تأييد الحركة الوطنية ، بغير تحديد لمنهاج ، ولم يكن الحزب صلبا فى تنظيمه ، وأثر ذلك فى تماسك الحزب ، إذ وضح خلال الشهر الأول من العمل البرلمانى أن الوفديين ليسوا جمعا متجانسا . وعند نظر أية مسألة لم تكن الوزارة تعلم يقينا من نصيرها ومن معارضها ، وأصبحت الكثرة واجهة يخشى أن تخدع الوفد عن نفسه ، فلا يستطيع وزن قوته عند اللزوم للإقدام أو التراجع .

وقد استغلت القيادة نظر مجلس النواب الطعن فى صحة عضوية محمد محمود وكيل حزب الأحرار (وكانت تؤيد قبول الطعن) ، لتجدد أنصارها من هذه الجزئية . ثم دعت الأنصار لتأليف الهيئة الوفدية كتنظيم حزبى تستطيع به أن تحكم روابطها بأنصارها وتضمن موقفهم داخل المجلس (وفعلت ذات الأمر فى مجلس الشيوخ) . وكان هذا تطورا هاما فى تنظيم الوفد ، يؤكد انضباط الأعضاء وراء القيادة ويضمن وحدة العمل ، ويمكنها من تصفية خلافاتها داخليا واحتواء العناصر المترددة ، دون استفادة الخصوم السياسيين من هذه الخلافات

قال سعد فى اجتماع تشكيل الهيئة الوفدية : «النظام يتطلب من كل منكم أن ينزل عن جزء يسير من حريته ، حتى تجتمع الحرية كاملة من هذه الأجزاء للهيئة التى قبلتم العمل تحت لوائها» وهذا نظر سياسى ناضج . على أن ترتب على ذلك أن الهيئة الوفدية لم تشكل من العناصر الصلبة المختبرة فى الكفاح وحدها ، وإنما أنضم الناجحون فى الانتخابات عامة ، وإذا كانت الجماهيرية شرطا هاما فى اختيار عضو التنظيم ، فالحاصل أن بعض هذه العناصر إنما نجح لا للثقة الواعية للجماهير بها ولكن بسبب العصبية أو النفوذ الاقتصادى . كما استفاد البعض من ثقة الجماهير بالوفد ، وقد عرف وقتها أن لو «رشح الوفد حجرا لوجب انتخابه» وكان ذلك ثقة بالغة فى قيادة الحركة الوطنية ، ولكن بذلك انتقل الخلل من مجلس النواب إلى صميم التنظيم . وعندما سقطت حكومة الوفد ، خرج على الحزب من أعضائه من دخل حزب الاتحاد الذى شكله الملك ضد الوفد والحركة الوطنية ، وقال سعد وقتها إن هؤلاء كانوا «عددا» فقط .

والنقطة الثانية أن الوفد بعد تشكيل الهيئة الوفدية ، بنى تنظيمه الأساسى على صورة أجهزة الحكم . فاذا كان ثمة وزارة وبرلمان ، فهناك «وفد» «وهيئة وفدية» بذات الأشخاص تقريبا. وكانت العلاقة وحسم الأمور يتمان أساسا بين هذين المستويين مما وثق الروابط بينهما، ولكن ضعفت الروابط مع الجماهير ، إذ أصبحت الصلة بها أساسا صلة انتخابية لا صلة

تنظيمية وثيقة ومستمرة . وأعد الوفد نفسه بذلك لأن يكون تنظيما برلمانيا لا شعبيا . مما يجعل الجماهير بعيدة عن التأثير المباشر المستمر . ومما يجعل الوفد أسير العمل البرلمانى وحده . وهو عمل تحاصره الصعوبات ، ولم يتح للوفد به سهم كبير فى السلطة السياسية . وهذا يوضح أنه لم تكن حركة الوفد السياسية بعد دخول قلعة الحكم . مما يؤدى إلى فتح أبوابها .

## الـوزارة والسلطة السياسية :

بهذا جميعه تظهر الامكانيات التاريخية للوفد . كحزب وبرلمان وحكومة . كعمل شعبى وعمل داخل السلطة . وبهذه القوة سار فى معركته ضد الملك والاحتلال داخل السلطة . من أجل الظفر بجهاز الدولة . وهو لن يستطيع مجابهة الانجليز حقا « بكافة الطرق المشروعة » إلا من خلال سلطة الدولة بعد السيطرة عليها .

كان هدف الوفد فى الوزارة للسيطرة على السلطة أن يدير الدستور على محور البرلمان فقط ، وأن يحيل الملك إلى عنوان ، أى أن يقضى على السراى كمؤسسة سياسية ، وكان هذا من الناحية الدستورية جائزا ، فنصوص الدستور تسمح به ، والإبهام الحاصل أحيانا يمكن تفسيره لمصلحة الوفد واعتمادا على « التقاليد الدستورية » فى « الأنظمة الحديثة » . والأمر فى النهاية يعتمد على القوة السياسية . وكان هدف تعديل الدستور غير بعيد عن أهداف الوفد إن توافرت له الظروف ، قال سعد بمجلس النواب : إننا مستقبلا « نشهد العالم جميعه على أننا أهل للدستور وعلى أننا أهل لأن نعدله تعديلا يوافق درجة تقدمنا » .

وقد واجه سعد أول معركة له مع السراى بعد أن تمت انتخابات مجلس الشيوخ بأغلبية كبيرة للوفد ، وبقى تعيين الخمسين (فى المجلس) . طلب الملك أن يعينهم هو ، ورأى سعد أنه حق تستبد به الوزارة . كان للخلاف هدف سياسى خاص ، هو رغبة الوفد إحكام سيطرته على البرلمان برمته ، نوابا وشيوخا ، منتخبين ومعينين . وأن تخلص له ولرجاله هذه المؤسسة . وكان الهدف العام هو تقرير الحق الدستورى فى أن وزارة مجلس النواب (وزارة ثورة ١٩) هى من يحكم ومن يعين الأعضاء والموظفين ، ومن يستبد بالإدارة والهيمنة على السلطة التنفيذية . وأن تقرير ذلك عمليا يفيد فى السيطرة المشروعة على جهاز الدولة .

لم يستطع الملك المقاومة بعد أن قال سعد حسما للموقف : « إذا استشير الشعب » ، واتفق الطرفان على الاحتكام إلى فإن دن بوش النائب العام المختلط البلجيكى الجنسية . وينقل

الأستاذ الرافعى ماكتبه النائب عن الحادث فى مذكراته . إذ أحست الجماهير ريح الأزمة فكانت الجموع تحتشد فى الطرق لا ينقطع هتافها «يحيا سعد» وحكم الرجل بصحة موقف سعد الذى تكفى كلمة منه «لتحويل تلك الحياة الهادئة إلى منظر رهيب من مناظر غضب الشعب» . وكان حكمه حكما سياسيا .

على أن العقدة أمام الوزارة فى سياستها . كانت إمكان تغيير جهاز الدولة لصالح الحركة الثورية . وأن يصير زغلوليا لحما ودما كما قال سعد . وإذا كان أمكن أن تكسب الوزارة معركتها بالنسبة لمجلس الشيوخ . المؤسسة الناشئة . فإن الأمر بالنسبة لأجهزة الدولة القديمة . للوزارات والمصالح وأجهزة الأمن والجيش لم يكن هينا . هنا كانت معركة الثورة بعد أن حسم ارتباط الوفد بالشعب ضد الاحتلال والملك وحزب كبار الملاك . ودار الصراع السلمى حول جهاز الدولة بما عرف بمسألة الموظفين . ذكر الدكتور هيكل فى مذكراته أنه سمع سعدا يقول : إن أخطر مشاكل الحكم : القضية الوطنية والموظفون .

ويكشف عن جوانب المشكلة أن الموظفين الإنجليز كانوا يحتلون أهم المراكز فى أهم المصالح والوزارات وفى الجيش والبوليس ويسيطرون عليها . ويقف جند الاحتلال وتحفظات ٢٨ فبراير فى وجه العمل السلمى السريع النتائج . وقد لجأت الوزارة فى ذلك إلى الحد من سلطة الموظفين الأجانب والانجليز خاصة . وبدأت ترفض التجديد لمن تنتهى عقود توظفهم . وكان من هؤلاء «موريس أيموس» المستشار القضائى الذى رفضت التجديد له برغم طلب المندوب السامى وأهمية مركزه . كما نجحت الوزارة فى أن تخرج الكثير من الموظفين . ولم يكن ذلك بأية صورة عملا سهلا . إذ كان محاولة لإجلاء الاحتلال المدنى من داخل جهاز الدولة . وكان لهؤلاء روابط قوية فى قلب الأجهزة . ونظر الإنجليز للأمر بما يستحق من خطر . لذلك كان سعى الحكومة يتسم بالحيطة والحذر والتزام الشرعية القائمة (أسلوب الحد من السلطات ورفض تجديد العقود بعد انتهائها) حتى لا تنفجر مشكلة التحفظات ــ المشكلة الوطنية ــ قبل أوان الاستعداد لها . وقد بقى الأمر على حاله فى الجيش والبوليس إذ لم يجد هذا الأسلوب كثيرا .

كذلك فبعد أسبوعين من تولى الوزارة أحيل بعض المديرين ووكلائهم وبعض مأمورى المراكز إلى المعاش . وأجريت تنقلات واسعة بين كبار الموظفين . تبعد أعداء الوفد عن المراكز العامة بغير إقالات تثير الخصوم وتستفز الكثير من الموظفين (كان التزام المشروعية القديمة هنا من أدق ما يكون) . وعينت الوزارة الكثير من أنصارها منهم عاطف بركات فى وكالة

المعارف . وصادق حنين فى وكالة المالية . وفى الخريف عينت النقراشى وكيلا للداخلية ، وأثار ذلك الرجعية بسخط لا مثيل له ، وهاجمت الوزارة بنبرة بالغة العلو ، ونددت (بالمحسوبية) مستثيرة بذلك الموظفين . وكان يستحيل على الرجعية أن تقبل إجراءات من شأنها إقصاؤها عن جهاز الدولة ، إن ذلك يعنى فناءها تماما ، وأطلقوا على عمل الوفد « الطغيان البرلمانى » « طغيان الأغلبية » . ولم يكن عمل الوزارة هنا سهلا .

وكان ما يعقد الأمر أمام الحكومة . هو مشاكل الموظفين كموظفين ، إذ كانت السياسة الاستعمارية فى التعليم هى تخريج الموظفين . ثم يجند للوظائف الأساسية الكفايات الموالية للسراى والاحتلال .. وبعد فرض الحماية سنة ١٩١٤ رفعت رواتب الموظفين الكبار ومنحوا الألقاب ، تأليفا لقلوبهم وعزلا لجهاز الدولة عن الشعب وعن الثورة بعد ذلك ، وتوثيقا للروابط بينه وبين القوى الحاكمة . ويلاحظ «أحمد شفيق» أنه منذ ١٩١٩ زادت مزايا الموظفين كثيراً ونما عددهم بتعيين كل وزارة لأنصارها دعما لمراكزها . ثم كانت الحكومات المتوالية تسترضى بعض الطوائف ثم تضطر إلى إرضاء غيرها وهكذا . وتوسعت وزارة يحيى إبراهيم فى تعيين الموظفين الكبار دعما لنفوذ السراى والاحتلال عشية العمل بالدستور . وعند مناقشة مشروع الميزانية فى يونيو ١٩٢٤ ذكر أحد النواب أن الموظفين يستولون على ٤٠٪ من إيرادات الميزانية ، كما ورد بمذكرة كتبها يوسف قطاوى وزير المالية ١٩٢٥ أن المرتبات زادت من مليون جنيه ١٨٨٢ إلى ١٥ مليون جنيه ١٩٢٥ من ميزانية يبلغ مجموعها ٣٥ مليون جنيه .

وأصبح إنقاص المرتبات مطلبا شعبيا فى ذلك الوقت ، كان رجال الوفد وأنصاره فى طليعة المتحدثين عنه ، واعترف سعد بالمشكلة فى مجلس النواب ولكنه نبه إلى أنه «لو مسسنا المرتبات لترتب على ذلك انقلاب خطير» . واقترح التفكير فى حل لا يمس (الحقوق المكتسبة) ولا يضر بصالح الحكومة ، وذلك اتباعا لأسلوبه وخشية أن يفقد طريق الاتصال بهذا الجهاز ، وأن يفشل فى جذبه من السراى والإنجليز وكبار الملاك . ثم قامت الوزارة ببعض إصلاحات تمثلت فى منع الترقيات لمدة سنة وإلغاء كل وظيفة تخلو ، ثم أنشىء نظام للدرجات يزيد بعض المرتبات الصغيرة ويخفف تركة الماضى الذى «حمل الحكومة تكاليف هائلة وعناء شديدا» .

ولا شك أن كانت هذه المشكلة مما يزيد حساسية الحكومة وحذرها ، وهى تتناول مسألة دعم نفوذها داخل الدولة . لذلك لم يكتب لها كسب حقيقى فعال وحاسم فى هذا الأمر .

## برلمان الوفد والسلطة السياسية :

كانت الوزارة تسير على الشوك حذرا ورهبة . للوفد البرلمان والوزارة . ولكن الملك مؤسسة سياسية قوية تبيت لها الأمور بليل . والإنجليز يساندونها ويلوحون «بالتحفظات» ويستطيعون تفجير الموقف باسمها فى أية فرصة يجدونها مناسبة . ويفرضون على الوفد المعركة قبل الاستعداد وتعميق الجذور . وجهاز الدولة لم يتم فيه نصر حاسم للثورة . وللسراى والاحتلال فيه نفوذ ضخم . وحزب الأحرار الدستوريين حزب معارض يصلح واجهة للانقلاب «الدستورى» وللثورة المضادة «السلمية» . والوفد لم يفتح الأبواب .

كان الوفد يقوم بمهمة غاية فى الصعوبة . أن يتم الثورة بالإصلاح . وأن يقتحم الحصون وهو محاصر . وأن يعتمد على الشعب ولا يفتح له أبواب المشاركة الفعلية . وإن تتبع أعمال مجلس النواب يكشف العملية التاريخية التى بدأت تتم وقتها . عملية إدخال ثورة ١٩ فى نظام ١٩٢٣ . وتحويل الثورة إلى إصلاحات جزئية قبل تغيير الهيكل العام . وقبل أن يكون لها على أجهزة الحكم سيطرة حاسمة . وكانت الحركة الوطنية تلائم ثوريتها مع نظام لها فيه أضعف السهمين . وتبقى مصرة على تحقيق أهدافها . لوكان الموقف ضرورة موضوعية حتمية فى هذا الوقت . أى لو لم تكن ثمة إمكانية تاريخية لفتح الأبواب للشعب وتبنى مطالبه الاجتماعية . لكانت هذه المحاولة عملا فذا كمحاولة عرابى فى ثورته .

كان مجلس النواب يمثل تطورا هاما فى المؤسسات السياسية فى مصر . وذلك بما خول من سلطات فى الدستور . وبما جمع من قوى الحركة الوطنية . وباعتباره امتداد ثورة ١٩١٩ داخل السلطة السياسية والسؤال يتعلق بالدور الذى قام به . وبإمكانياته السياسية فى حدود موازين القوى القائمة فى المجتمع وداخل مؤسسات الدستور .

كان البرلمان القاعدة الديموقراطية لوزارة الوفد . وكانت الوزارة تمثل زعامة الوفد . وتمثل رأس الحربة فى الصراع مع خصوم الثورة الوطنية باعتبار اتصالها بالجهاز التنفيذى . وكل ما تكسبه الوزارة ـ سياسيا ودستوريا ـ داخل السلطة . وكل ما تهدم به قوة خصومها وما تعمق به جذورها . يعود سلطات للمجلس النيابى ويدعم مركزها . وهى تعتمد عليه ولكنها تحمى وجوده أيضا . إذ لن يحله الملك إلا بعد إسقاطها. وكان سعد يقول : إن الحكومة قسم من البرلمان . وإذا لم تكسب الوزارة نصرا حاسما فى السيطرة على الجهاز التنفيذى . فلن

تزيد على أن تكون قسما من البرلمان ، ولن يزيد هو على أن يكون هيئة استشارية تفتقد وسائل التنفيذ .

ناقش المجلس قانون تعويضات الموظفين الأجانب الذى أصدرته وزارة يحيى إبراهيم فكان سعد يستنكر القانون مع المستنكرين ويعتبره «ضربة على الخزانة ونكبة على أموال الأمة وأنه سابق لأوانه ، بل أقول أيضا إنه مخالف للدستور» ، ولكنه كرئيس حكومة يقول: «فرق بين أن يستنكر الإنسان شيئا ويحتج عليه ويعتبره باطلا وبين أن يتوقف عن تنفيذه» . وكان هذا العجز يجعل سعدا شديد الحساسية من النقد ، ويؤكد فى كل مناسبة وجوب الثقة به وأنه رائد الكفاح .

وفى يونيو ١٩٢٤ قام الحاكم البريطانى فى السودان بإجراءات ضد الحركة الوطنية ، فاحتج مجلس النواب المصرى وقام سعد قائلا: «إن الحكومة تشارككم كل المشاركة فى شعوركم بالنسبة للسودان» وذكر أن تصرف الحكومة البريطانية ، «باطل ولا يعتبر حجة علينا» ، وكان هذا يقابل بالتصفيق والاستحسان بما يظهر أن الوزارة ، وإن لم تتخذ ردا أو إجراء عمليا ، فهى مع المجلس فى موقفه الوطنى ، وكان هذا تقدما حقيقيا فى الحياة السياسية وقتها ، إذ أصبحت الحكومة ترجمانا صادقا عن الثورة الوطنية ومطالبها ، وهى وإن لم تستطع القيام بعمل محدد ، فهى تستنكر وتحتج . وهذا إذا نظر إليه فى ظروفه ( منذ ثلاثة وأربعين عاما ) كان جديدا ومدعاة للحماس العظيم .

والجانب الآخر من الموقف أظهرته ذات المناقشة مع رجال المعارضة الوطنية . سأل عبد اللطيف الصوفانى سعدا عما ستتخذه الحكومة من إجراءات بالنسبة لسياسة الانجليز فى السودان . فردّ سعد متحديا: «ليس أمامى إجراءات أتخذها ، فبّين لى الإجراءات التى تراها لأقوم بها»، وسأله عبدالرحمن الرافعى فى مايو عما ستفعله الحكومة لتواجه مشروعات الجزيرة الضارة بمصر ، والتى تزمع حكومة السودان البريطانية تنفيذها ، فرد سعد «هل عندكم تجريدة» ، وقال له «وإذا قلنا لهم أوقفوا العمل فقالوا لنا لا ، كما سبق» ، وقال للرافعى أيضا: «نولك الوظيفة التى تعجبك ونفوض لك أمر وقف هذه المشروعات»، وقال «لاتقف موقف المعجزّ فقوتى من قوتك وقل لى مايمكن تنفيذه»، وسأله عبدالجليل أبو سمرة عما ستفعل الحكومة فى السودان فطالبه سعد معجزا باقتراح عملى ثم قال : « وهل وزارة الشعب من أولياء الله » ... « أشيروا علىّ » ، وكان يقول : لا تكشفوا عن ضعف الأمة .

إن هذه المواقف توضح حدود ما كان يتمتع به البرلمان ووزارته من سلطات فعلية . والثورة تعمل إما بهدم الدولة القديمة وبناء جديد غيرها ، وإما ـ إذا واتت الظروف ـ بالاستيلاء على الجهاز القائم وتغييره ، وكلتا الوسيلتين تعتمد على المشاركة الجماهيرية الفعالة النشيطة ، والأمران لم يحصلا هنا لأن الوفد لم يطلق هذه الإمكانيات . فكانت الحركة الثورية بطبيعتها أضعف من هذا الوضع ، وفى مرحلة أشبه بمراحل الإعداد والتعبئة . ولكن إذا كان الوفد لم يستطع ـ تاريخيا ـ أن يقوم بعمل حاسم هنا ، فقد نقل إلى داخل مؤسسات الدولة نوعا من العمل السياسى الوطنى ، الذى يحشد للثورة ويكشف مؤامرات الرجعية ، والذى يتظاهر محتجا ومستنكرا ويشيع الكراهية ضد الاستعمار والرجعية ، ويتخذ بعض الخطوات العملية التى تتناسب مع قوته داخل أجهزة الحكم . ولكن عجز الوزارة عن الحركة العملية الفعالة ، وهى ذاتها زعامة الوفد ، جهاز الحركة الثورية ، نضح عجزا حقيقيا على البرلمان ، مؤسسة الثورة داخل السلطة ، ومثل ضغطا شديدا عليه وعلى صلاحيته . وظهر ذلك واضحا فى مناقشة المسائل الداخلية والقوانين المتعلقة بالحريات ، والتى تتعلق بإمكانيات العمل الشعبى لإتمام الثورة

* * *

### البرلمان الوفدى والشعب :

لقد كان من مهام البرلمان فى الدورة الأولى لانعقاده حسب المادة ١٦٩ من الدستور أن تعرض عليه الحكومة جميع القوانين التى صدرت منذ الحماية فى ١٩١٤ ليقر منها ما يراه ، ومالم يعرض عليه يبطل العمل به مستقبلا . وكان من هذه القوانين الكثير مما فرض قمعا للحريات وفرضا لسلطة السراى والاحتلال ، ومنها أيضا القوانين التى أصدرتها وزارة يحيى إبراهيم قبيل العمل الدستورى . وكانت مهمة عرض القوانين تقع على الحكومة .

وشاء سعد زغلول أن يتحلل من مسئولية التعرض لهذه القوانين ومن الاصطدام بالسراى والاحتلال فاحتال على الأمر ، وقدم لمجلس النواب المجموعات الرسمية للقوانين من ١٤ ـ ١٩٢٤ فى حافظة واحدة ، واعترض بعض الأعضاء على هذه الطريقة فى العرض ، إذ المفروض أن تدرسها الحكومة وتقدم ما تراه مناسبا منها فيسقط الباقى ، وتجابه هى الموقف السياسى الناجم عن ذلك مستندة إلى زعامتها الشعبية وتأييد البرلمان . ولكن المجلس بإملاء سعد قبلها وأحالها إلى إحدى لجانه . وبجلسه أول يوليو أثير الموضوع بمناسبة عرض أحد المراسيم

فنبه سعد إلى أن القوانين جميعا بتقديمها للمجلس قد تم «عرضها» ، بحيث أن مالم يناقش منها يستمر قائما ولا يبطل كما ينص الدستور . فاحتج نواب الحزب الوطنى ، إذ لم يبق متسع من الوقت لدراستها قبل إنتهاء الدورة البرلمانية (١٥ يوليو) . ومعنى ذلك أن الحكومة استخلصت موافقة شكلية من المجلس على قوانين بالغة الخطورة .

فلما أدرك النواب هذا الأمر ، وبعد أن خرج سعد والوزارة من المجلس ، طلب الأعضاء استثناء نظر قانون الاجتماعات المقيد للحرية الشعبية والتقرير المعد بشأن إلغائه (أعده عبد اللطيف الحناوى وأحمد فهمى إبراهيم وشفيق منصور) . ووافق سريعا على مشروع قانون من مادة واحدة بإلغاء هذا القانون . وبجلسة اليوم التالى حضر سعد وهاجم بشدة نظر المجلس الغاء القانون فى غيبة الحكومة . ونعى على الإلغاء مخالفته للدستور وللائحة المجلس وخطورة الإلغاء دون وضع تشريع آخر ينظم الاجتماعات ويجعل للبوليس إمكان الرقابة «لوقاية النظام الاجتماعى» . وكان هذا الموقف من سعد موقفا يتنافى مع الرغبة البرلمانية والشعبية فى إطلاق الحريات حماية للعمل الشعبى .

ومعارضة إلغاء القانون والتمسك بمبدأ أن يكون للبوليس الإشراف على الاجتماعات فى أى تشريع يعد مستقبلا والتأكيد على التحفظ الذى أضافه توفيق نسيم فى الدستور متعلقا بحماية النظام الاجتماعى مما سبق للوفد أن عارضه ، كل ذلك يلقى ضوءا هاما على موقف سعد من الجماهير الشعبية وحرياتها ، فقد طلب فى صلف أن يتراجع المجلس عن قراره ، وجوبه بمقاومة عنيدة من النواب الوفديين أنفسهم ، وقال عبد السلام فهمى : «أما العدول عن قرار أمس فأمر صعب جدا» ، وعارض شفيق منصور ، وقال محمد توفيق خليل : إن اللائحة من وضع المجلس له أن يعدّلها ، وطالب البعض الحكومة أن تقدم مشروعا بقانون «ويأخذ دوره» . ولكن سعدا نزل بثقله جميعه ، وبقوة شخصيته المسيطرة وقوة جدله وزعامته ، غير مبال بالمعارضة والضجيج ، واستبد به الغضب فهدد المجلس قائلا : «إذا كان الأمر كذلك فإن الحكومة تكون مضطرة لاستعمال حقوقها الدستورية كاملة» ، ولا يعنى ذلك ـ فيما يبدو ـ إلا التلويح بحل المجلس . فجوبه بأصوات تطلب إقفال باب المناقشة . وأصر كل على موقفه ولكن سمح للحكومة أن تقدم مشروعا لمجلس الشيوخ فقدمته ، ولم يتضمن من التعديلات إلا تغييرات جزئية فى القانون القائم . ووقف سعد فى هذا المجلس أيضا ضد إطلاق حرية الاجتماع أو ارتخاء القبضة الحكومية عليها ، وحذر من كل ما يؤدى إلى «احتقار السلطة والاستخفاف بها» (وهى

ليست سلطته ولا سلطة الثورة) . ويشير إلى المظاهرات التى تحدث والتى «لا تتفق مع مصلحتنا» وإلى أنهم «مهددون بأمور كثيرة» . وحتى هذا المشروع لم يؤذن له بالصدور ، إذ سقط سعد وجاء انقلاب زيوريكيل للوفد بذات القانون . حتى لم يستطع الوفد خلال معركة انتخابات ١٩٢٥ أن يعقد اجتماعا شعبيا واحدا .

والدلالة الهامة فى هذا الموقف أن شب الصراع بين قيادة الوفد وقواعده الثورية حول نطاق الحريات الشعبية ، ومدى الدور الذى يمكن أن تمارسه الجماهير حفاظا على الثورة وحماية لمراكزها داخل السلطة ودفعا لقيادتها فى الاتجاه الثورى .

وكان موقف سعد يتحصل أساسا فى إغلاق الباب أمام الجماهير ، وفى إدخال تنظيم ثورة ١٩١٩ فى إطار دستور ١٩٢٣ ليعمل من خلال مؤسساته وحدها وليقوم بدور الحكومة أو المعارضة الوطنية الديمقراطية الإصلاحية لا دور الثورة . ولا شك أن السؤال الذى ظل قلقا بالنسبة لدور الجماهير داخل المجتمع فى ظل هذا النظام وإمكانيات الحركة الثورية فى الاستيلاء على مؤسسات الحكم بفتح أبوابها للشعب وتدعيم ثورة ١٩١٩ ، لاشك أنه يجد جوابه فى هذا الحادث ، لقد قيد الوفد الحرية الشعبية ـ دعامته السياسية الوحيدة ـ وأصبحت القيادة بحكم وطنيتها تكافح عارية الظهر معلقة فى الهواء . وستصبح الجماهير بعد ذلك كالبوارج البريطانية ، تستدعى على الأبواب عند اللزوم لتحسم الأمر فى أزمة معينة أو فى معركة انتخابية وتنفض . ويكون تواصلها مع الوفد من فوق الأسوار . قال العقاد فى كتابه عن سعد زغلول : إنه «كان يحتاج أحيانا إلى قوته كلها ليروض بها قوة هذا البرلمان» . ولم يتم الترويض بغير صراع عنيد كان مجلس البرلمان ميدانه .

* * *

## الوفد والقضية الوطنية :

إذا كانت ترددت ـ عند تولى الوفد الوزارة ـ فكرة الفصل بين «الزعامة» «والحكم» إطلاقا لحرية الزعامة فى العمل غير المقيد ، وإذا كان مصدر ذلك وقتها الاحساس بحدود الإمكانيات المتاحة للوفد داخل السلطة ، بما فرض عليه وبما اختار ، فإن الممارسة أكدت هذا الأمر الذى عبر عن نفسه على لسان سعد ، اذ يفصل بين اعتباره الأمر باطلا وبين التوقف عن تنفيذه ، وصيغ ذلك فى عبارته الشهيرة التى صارت من شعارات الوفد «الحق فوق القوة ،

والأمة فوق الحكومة » بما يعنى قيام الحق بلا قوة والقوة بلا حق وبما يعنى الفصل بين الأمة والحكومة . وكان لابد أن ينعكس هذا الموقف بالنسبة للمسألة الوطنية . الهدف الرئيسى للثورة . إذ كان الوفد أولا يتفاءل خيرا بتولى ماكدونالد زعيم حرب العمال الوزارة البريطانية . ولكن ما لبثت حوادث السودان وتصريحات المسئولين الانجليز أن ردته إلى إدراك حقيقة الوضع ، وأن ماكدونالد على أحسن الفروض الساذجة الواثقة من حقيقة اشتراكيته فلن يكون له فى حكومة بريطانيا الاستعمارية ما لسعد فى حكومة مصر.

وكان يستحيل فى هذه المسألة بالذات أن يَسْلُسَ قياد البرلمان أو الوفد أو الجماهير لأية نتيجة تكون دون الاستقلال التام . وكانت الصحف الانجليزية تشير إلى تأثير « متطرفى البرلمان المصرى » . وفى خطبة العرش الأولى انتقد أعضاء البرلمان الوزارة وسارت المظاهرات لبيت الأمة مستفسرة ، بسبب أن الخطاب عند الحديث عن المفاوضة أشار إلى « تحقيق الأمانى القومية » ولم يقل « الاستقلال التام » شعار ثورة ١٩ . وكان ذلك من سعد تلافيا للصدام مع الإنجليز وأخذا برغبة الملك .

فى هذه الظروف رأى سعد أنه زعيم فقط وليس حكومة ، بمعنى أنه سيطالب بالحق كاملا وسيؤكد صمود الحركة الوطنية ، مع ضعف أمله فى النجاح العملى ، وعبر عن ذلك فى البرلمان وفى أحاديثه ، وكان ما وعد به عند سفره للمفاوضة أنه « لن يضيع على مصر حقا ولا يكسب غيرها حقا عليها ». أما تحقيق الاستقلال بالمفاوضات التى يُزْمِعُها فقد صدق نفسه وصدق شعبه ولم يعده . وقد صرح للديلى اكسبريس بعد شفائه من محاولة قتله ، أنه يطلب صداقة البلدين على أن يكون مفهوما أن « مصر للمصريين لا لبريطانيا » . وعشية سفره إلى لندن خطب فى الجالية المصرية بباريس « سأقف غدا وجها لوجه أمام أقوى دول الأرض » . وبإحساسه الضخم بجلال هذا الموقف ، احساس الرجل الذى شاهد بعينيه وفى حياته السياسية فشل ثورة عرابى وغزو الإنجليز مصر وحكمهم لها ، وخاض مع جيل نهاية القرن الإحساس بمرارة الهزيمة عندما بدت أنجلترا قوة غاصبة عالمية لا تقهر ، وشاهد مع هذا الجيل أقتسام العالم بالسلاح بين الدول الاستعمارية وعلى رأسها انجلترا .. وبإحساسه بصمود الشعب المصرى وبصحوته فى ١٩١٩ ، بكل ذلك قابل ماكدونالد وعرض عليه مطالب مصر كاملة فى ثلاثة اجتماعات فشلت المحادثات بعدها ، وعاد لمصر قائلا : « قد احتفظنا بالشرف ورفعنا كرامة الأمة » واستقبلته

الجماهير استقبال البطل الصامد . أول رئيس لوزراء مصر يتبنى مطالب الشعب الوطنية كاملة ويجابه بها الانجليز أقوى دول الأرض .

## سقوط وزارة الوفد :

بعد عودة سعد ، بدأ الملك – بالاتفاق مع الانجليز – سعيه لضرب حكومة الوفد . وأدركت الرجعية خطورة بقاء الحكومة بعد موقفها مع الانجليز وموقفها المتصلب ضدهم . فلاشك أن سيكون له آثاره بالنسبة للشعب وبالنسبة لموقفها هي . وخيف أن تزيد رسوخ جذورها داخل الدولة فيصعب اقتلاعها مستقبلا . فاستغل الملك أن للأزهريين بعض المطالب الاقتصادية ، ودفعهم للتظاهر ضد الوفد والهجوم على سعد فسارت مظاهراتهم تهدد وتهتف لا رئيس إلا الملك . كما استغل سعى الوزارة إلى إصلاح نظام الدرجات والترقيات لاشاعة الاضطراب بين الموظفين ضد الوزارة ، ثم دفع توفيق نسيم إلى الاستقالة إيحاء بتزعزع موقفها .

رد سعد على ذلك بأن قدم استقالته ، مدعيا أن صحته لا تسمح له بالبقاء ، فشد انتباه الجماهير وحذرهم على طريقته الخاصة . وتزاحمت المظاهرات أمام بيت الأمة وسار الطلبة بزعامة حسن يس تهتف وتهدد «سعد أو الثورة» ، ثم صرح بأن ثمة دسائس تحاك ضده ، وأكد بذلك للقوى المعارضة شعبيته ، وبدأ يدعم نفوذه بإصلاح الإدارة الداخلية ، فعين فتح الله بركات وزيرا للداخلية ، وأحمد ماهر وزيرا للمعارف ، ومحمود فهمى النقراشى وكيلا للداخلية ، والأخيران ممن سبق للسلطة البريطانية أن قدمتهما للمحاكمة الجنائية . فكان فى تعيينهما معنى التحدى أثار دهشة الإنجليز ، وصرح بأن هدفه جعل الوزارة زغلولية لحما ودما ، وأشار فى خطاب العرش الثانى إلى وجوب زيادة قوة الجيش «بحذر وتؤدة واحتياط»

واذا كان سعد تفادى الحديث عن المسألة الوطنية أبعادا لتهمة التهييج ، فقد كانت الحركة الشعبية تقوى موجتها ، والمظاهرات لا تكف فى القاهرة والاسكندرية وزعت يوم افتتاح الدورة الثانية للبرلمان المنشورات وألصقت على الجدران «إذا لم تتحقق مطالب الأمة فالسهام مسنونة والرصاص معدّ» . وكان موقف الحكومة والبرلمان ، وإن لم يؤت نتائج حاسمة ، فهو يوسع الإمكانيات أمام العمل الشعبي ، ويخلق جوا ملائما للتعبئة السياسية ضد الملك والانجليز . وهو ما أشار إليه الانذار البريطانى بعد مقتل السردار محملا به الوزارة المسئولية السياسية عن الحادث .

فى مثل هذا الموقف تتجلى الأزمة بأقصى صورها وتجد الحلول الوسط نفسها بين شقى الرحى . الوفد فى الوزارة لا يستطيع بحكم تكوينه وطبيعته أن يفرط فى المطالب الوطنية . وفى نفس الوقت لا يستطيع بأسلوب عمله السياسى القائم وقتها أن يحققها . وهو لا يستطيع مجاراة الحركة الشعبية فى مداها ولا يستطيع أن يكبح جماحها . ولا يستطيع أن يتنازل أمام الرجعية . ولا يستطيع أيضا أن يصمد أمامها . ويحتدم التناقض بين الهدف التورى والأسلوب الإصلاحى . وبين ولاء الوفد للمطلب الشعبي وحذر قيادته من الشعب . وأن هذا الموقف العاجز كان من أخطر ما تخشاه الرجعية إذ رأت وجوب التصدى بنفسها لقمع حركة الشعب المنبثة بالخطر قبل أن يصعب السيطرة عليها . واتخذ الانجليز المبادرة فى هذا الأمر .

فى هذا الجو السياسى المشحون حدث مقتل السردار . وكان الفرصة المواتية لتوجيه الضربة . بادر المندوب السامى بتقديم إنذارين إلى الوزارة يحملها فيهما المسئولية السياسية عن الحادث . ويطالب باعتذار الحكومة مع تعقب الجناة ومنع المظاهرات وأداء غرامة نصف مليون جنيه ، كما طالب بسحب الجيش المصرى من السودان وإطلاق يد حكومة السودان فى زراعة أرض الجزيرة . وأن تعدل حكومة مصر عن كل معارضة لرغبات بريطانيا فيما يتعلق بحماية مصالح الأجانب ، مع تأمين بقائهم فى الخدمة وبقاء منصبى المستشارين المالى والقضائى ، واحترام نظام القسم الأوروبى فى وزارة الداخلية ، وذلك دعما للنفوذ البريطانى داخل جهاز الدولة بعد أن هزه حكم الوفد . وأراد المندوب السامى بالانذار استغلال الفرصة لإلغاء كافة ما أحدث الوفد من تغيير فى فترة حكمه .

وقد استشار سعد مجلس النواب ، ورد على المندوب السامى قابلا المطالب الأربعة الأولى وأهمها « ٣ ـ أن تمنع « الحكومة » من الآن فصاعدا وتقمع بشدة كل مظاهرة شعبية سياسية » . وكان قبول هذا المطلب حكما بالانعزال ـ فى ظرف خطر ـ عن حركة الشعب ، فجرد الوفد نفسه من سلاحه وابتعد عن القوة الوحيدة الكفيلة بحمايته ، وأظهر تناقضا كان هو تناقض الحركة الوطنية وقتها وهو التمسك بالمطالب الوطنية كاملة (تمثل ذلك هنا برفض المطالب الثلاثة الأخيرة المتعلقة بالسودان .. الخ) ، مع البعد عن القوة الوحيدة التى تمكن من تحقيقها والتى تكفل حمايتها (منع المظاهرات .. الخ) .

وقد انتقد سعد بمجلس النواب لما عرض عليهم الأمر . وهاجمه عبد الحميد سعيد من الحزب الوطنى لأن المجلس لم يفوض الوزارة فى قبول منع المظاهرات ولأن ذلك يعتبر إقرارا

بتدخل الإنجليز فى الشئون الداخلية . ولكن سعدا الذى أذهلته المفاجأة برر الأمر قائلا: «أردنا أن نظهر البلاد بمظهر المعتدل الحكيم لنكسب عطف العالم أجمع» وأنه بهذا القبول جرد خصومه من سلاحهم، ونصح بالتسليم «بالحق واللباقة» ثم قال مستسلما: إنى لا أدفع عن شىء فقد فعلت جهد طاقتى وأنتم أحرار فيما تقررونه» . وسأله عبد الحميد اللبان بمجلس الشيوخ عما يمكن عمله فقال «الله أعلم» .

ولم يكن هذا الموقف خطأ شخصيا من سعد . إنما كان أزمة الحركة الثورية التى تتلمس أهدافها بكافة الطرق السلمية المشروعة ثم تجابه بالعنف والسلاح . فلم تستطع دفع العدوان ، وأمرتها الرجعية بإلقاء سلاحها الشعبى فألقاه سعد ذاهلا . وأدرك المندوب السامى هذا الضعف فتشدد فى مطالبه وأصدر الأمر باحتلال الجمرك فألح سعد فى قبول استقالته وسجل بها «أن الظروف الحالية تجعلنى عاجزا عن القيام بهذه المهمة الخطيرة» . وهو موقف انتقدته المعارضة بشدة . وتاجرت به الرجعية بعد ذلك إذ سجل على نفسه العجز والهروب من الميدان .

قال سعد لأحد نواب الحزب الوطنى: «ربما كنا فى المعارضة معكم غدا». ووجه نداء للأمة ألا تأتى عملا «فيه تكدير للراحة أو تشويش للأفكار» . وطالب الجماهير المحتشدة أمام بيت الأمة بالهدوء والبعد عن الطيش . وأكد أنه قد يكون خارج الحكم «السلطة» أكثر فائدة منه داخلها . راجعا لفكرة الفصل بين الزعامة والحكومة ـ الحق والقوة ـ . وأعلن استعداده وأصحابه لتأييد أية وزارة تعمل لخدمة البلاد .

بهذا الموقف المتكامل حدد سعد دور الوفد خارج الحكم . وهو المعارضة الإصلاحية فى حدود النظام القائم . وبهذا تحدد الموقف التاريخى للوفد ـ قيادة الثورة الوطنية الديمقراطية ـ من نظام ١٩٢٣ . حكم وطنى إصلاحى ـ أو معارضة وطنية ديمقراطية إصلاحية أيضا ، والاكتفاء من السلطة بنصيب ضعيف متنازع عليه . وبدأ بهذا تدجين الوفد وتدجين ثورة ١٩١٩ . الروح اللاهب الذى اكتسح البلاد . وهز المجتمع وقوائمه . وانطبع فى القلب والنخاع عند أجيال كاملة من شعب مصر .

## الوفد فى المعارضة :

كما فعل الخديو والرجعية بعد فشل عرابى . وحملوا ثورته مسئولية الاحتلال . الذى فتحوا هم له الأبواب ومنحوه مبرر الوجود . شنوا ذات الحملة على الوفد وحملوه مسئولية العدوان

البريطانى . فى ذات الوقت الذى سلم فيه أحمد زيور رئيس الوزراء الجديد بكل مطالب الإنجليز ، ونفذها .

سارع الملك بتشكيل الوزارة برئاسة أحمد زيور ، ليضمن النفوذ الشخصى عليها ، لا فى مواجهة الوفد فقط ، ولكن فى مواجهة القوى الرجعية الأخرى المنافسة . كانت الوزارة خليطا من أشخاص لا تربطهم صلة سياسية ، وضمت أحمد خشبة وعثمان محرم اللذين استقالا بعد أسبوع واحد لما قبلت المطالب الانجليزية . ثم مالبثت أن دعمت بدخول إسماعيل صدقى وزيرا للداخلية (كان من الأحرار الدستوريين) فكان الشخصية السياسية الفعالة بها ، ولم يقبل الدخول إلا بعد التحقق من أنه سيتحمل وحده مسئولية العمل (الحوليات حـ ١ ص ٤١٩) . ويظهر الإنتماء السياسى للوزارة واضحا من خطاب قبول تشكيلها الذى أرسله زيور للملك واستهله بقوله «إن ولائى لذاتكم العلية ولأسرتكم المجيدة وحبى لبلادى يفرضان على ... » واختتمه بقوله: «ولازلت لمولاى العبد الخاضع المطيع والخادم المخلص الأمين» ولم يكن ذلك تملقا ، كان الحقيقة . وبدأ هو والوزراء يروجون لفكرة الإصلاح الداخلى محاولين صرف الأنظار عن قضية الاستقلال وتفريط الوزارة فيه .

بدأ الدستور يدور على محوره الثانى ، الملك . سقطت وزارة البرلمان وأتت وزارة الملك . وتم ذلك طبقا للدستور . وكان لابد إذا أريد «احترام الدستور» أن يحل مجلس النواب ، وإلا بادر بإسقاط الوزارة . إن التناقض العدائى بين الحركة الوطنية والرجعية يتخذ هنا شكل التناقض العدائى بين مؤسسات الدستور الواحد . فلا اجتماع بين وزارة الملك والبرلمان الوطنى . وحل مجلس النواب أمر سهل ، مرسوم يوقعه الملك فينتهى . ولكن الصعوبة كلها فى ضمان الحصول على المجلس الملائم من خلال الانتخابات حسبما ينص الدستور ، وفى وجوب أن تجرى الانتخابات خلال شهرين على الأكثر من تاريخ الحل (مادة ٨٩) . وبعبارة أخرى كانت الصعوبة فى تصفية المؤسسة الديمقراطية فى الدستور مع الاحتفاظ به ، أى فى تغيير التوازن السياسى مع الاحتفاظ بالصيغه الدستورية التى فرضها هذا التوازن .

كانت حكومة الوفد قد عدلت قانون الانتخاب فجعلته على درجة واحدة ، بما يصعب معه التأثير على الناخبين بتدخل الجهاز الإدارى . وكانت العودة إلى قانون الانتخاب ذى الدرجتين ، تعنى احترام انتخاب المندوبين الثلاثين الذين أتوا بالمجلس الوفدى ، والذين ينص القانون على صلاحيتهم للانتخاب خمس سنين . كما أن جهاز الدولة قدمسته الحركة الوطنية

وحكومة الوفد ، بما أجرت من تغييرات به وبما كسبت داخله من أنصار ، وبما استخلصت لنفسها فيه من شعور عام ، بأنها أصبحت من قوى الحكم يمكن أن تسيطر عليه مستقبلا ، ويمكنها ذلك من الضغط عليه والتأثير فى عمله من الخارج .. وكل ذلك يحتاج من حكومة زيور إلى عمل كثير.

لذلك لم تجابه الوزارة البرلمان الوفدى ولا حلته ، اجلته شهرا تدبر خلاله أمرها وتحكم مراكزها . وهو تقليد اتبع بعد ذلك دائما ، « التأجيل شهرا قبل حل المجلس » . وأدرك الوفد الأمر ، فوجهت الهيئة الوفدية بيانين للملك فى ٥ ، ٦ ديسمبر طالبت فيهما بدعوة البرلمان قبل انتهاء مدة التأجيل ، لمعالجة سياسة الوزارة المستسلمة إزاء الانجليز ، مع وجوب حماية الدستور والحريات ، «أن الوزارات الدستورية لا تستمد بقاءها بعد تشكيلها إلا من ثقة البرلمان بها ....» (الحوليات صـ ١ ص ٤٤١) وتلكأ زيور فى قبول البيان كسبا للوقت .

بقى حرص الطرفين على الدستور والتزام أحكامه ، ومحاولة العمل من خلالها . وهو إذا لم يكن أحكاما مقدسة ، وإذا كان الحاصل أن الملك يتربص الفرص لتغييره ، وأن الوفد كان يعلن إمكان تغييره لمصلحته مستقبلا ، فقد كان الدستور بأحكامه القائمة يمثل صيغة التوازن بين القوى السياسية المتصارعة . وهو باعتباره كذلك يصبح كما لو كان ميدان المعركة وإطارها ، ويصبح ذا قدر نسبى من الهيمنة على أسلوب العمل السياسى ، ما بقى التوازن فى جوهره على حاله .

وقد ضم الدستور الخصمين معا ، وكان يشهره كل منهما فى وجه هجوم الآخر عليه ، فيتهم الوفد بالهجوم على الملك ويتهم زيور بانتهاك الحياة النيابية ، ويبدو بهذا كما لو كان الدستور يعلو على الصراع ويحكمه ، وكما لو كان قيمة متحكمة وهدفا فى ذاته ، وليس أداة وأسلوب عمل فحسب ـ وبذلك سعى كل لأن يستخلصه لنفسه معدلا به الميزان السياسى لمصلحته ، وبهذا السعى تجنب كل منهما مواقع الشبهة بالنسبة لولائه للدستور ومؤسساته جميعا ، فحرص الملك فى هذا الوقت ألا يمس أحكامه ، مع سعيه الجاهد لطمس سماته الديمقراطية . وبهذا يمكن فهم كيف أن الهيئة الوفدية مع علمها بما يدبره الملك للدستور ، توجه إليه بيانها قائلة : «إليك يا صاحب الجلالة يا حامى الدستور والحرية يقدم نواب البلاد الأمناء على الدستور الحفيظون على الحرية الشخصية ...» ، وهو قول بعيد فى معناه الحق عن روح الولاء للملك . وكل هذا يتم مع التهديد المتبادل عند اللزوم ، والتلويح بالتطرف اذا حاول أحد استخلاصه لنفسه ،

فظاهرات الطلبة تسير هاتفة أحيانا «سعد أو الثورة» والصحف الرجعية تلوح «بالمصاعب القومية والمخاطر الدستورية» .

وقد بدت طريقة الأحرار الدستوريين، «الطريقة المثلى فى العمل» . وإذا كان مصدر الداء هو انفتاح البرلمان ـ إحدى مؤسسات السلطة على الجماهير «الأمة» . فقد وجب سد هذا الطريق فى وجه الشعب ، استخلاصا للبرلمان من براثنه . «وأمة» الأحرار هى كبار الملاك الممثلين فى حزبهم من ذوى الكفايات ، وكان لهم إسماعيل صدقى فى الوزارة . وأراد الملك أن يكون له «أمته» أيضا ، يدخل بها الانتخاب ويصل بها إلى الاستبداد الدستورى ، فوجب أن يكون له حزبه الذى يملأ بأعضائه البرلمان وأنشأ حزب الاتحاد برئاسة يحيى إبراهيم ، القابلة التى ولّدت الدستور سنة ١٩٢٣ والذى يعمل بتأييد المندوب السامى علنا . واجتذب الحزب إليه بعض العناصر الوفدية التى خرجت من الوفد بدعوى أنه يقف ضد الملك . وكان على رأس هؤلاء محمد سعيد وعبد الحليم البيلى، اللذان جرّا معهما الكثير من العناصر الوصولية، إذ أدركت بخروج هذين أن خط الوفد فى أفول . وروجت الوزارة لحزبها وساندته بمؤازرة رجال الإدارة ، يضمون له الأعضاء ويجمعون له التبرعات .

كان من أهم ما استعدت به وزارة الملك ، ومن ورائها الانجليز لدعم مركزها وخوض الانتخابات ، هو إحكام سيطرتها على جهاز الدولة ، بعد أن زعزعتها حكومة الوفد . وقد بدأ الانجليز فور استقالة سعد ، يتدخلون فى الإدارة المصرية بشكل مباشر. أرسل مدير الإدارة الأوروبية بوزارة الداخلية إلى مديرى المديريات منشورا يحثهم فيه على المحافظة على أرواح الأجانب ، صدّره بعبارة «أمرنى فخامة المندوب السامى ..» . وأرسل رسل باشا إلى مأمورى الأقسام والضباط يعلنهم أنه المرجع الرئيسى لهم فيما يتلقون من تعليمات . وقبضت السلطة العسكرية البريطانية على عبد الرحمن فهمى ومكرم عبيد والنقراشى من زعماء الوفد ، على ما كان يحدث أثناء الحماية . وعينت الحكومة مستشارا قضائيا انجليزيا بدل من رفض الوفد تجديد مدته . وأرسل المندوب السامى يطلب إلى الوزارة أن تراعى رأى المستشارين المالى والقضائى البريطانيين فى شأن شروط خدمة الموظفين الأجانب ، وشروط إحالتهم للمعاش وذلك تأمينا لبقائهم فى الإدارة ، كما طلب أن تعترف الحكومة باستقلال هذين المستشارين فيما يتعلق بمكتبيهما . وقبلت الحكومة ذلك جميعه .

وكان من بين الموظفين الأجانب الذين تركوا وظائفهم مستفيدين من قانون التعويضات ،

من عادوا ثانية أو عين بدلا منهم أجانب آخرون . فقضى ذلك على الميزة الوحيدة للقانون الذى تكلف تنفيذه حوالى عشرة ملايين جنيه .

ولجأت الحكومة إلى فصل الكثير من العمد والموظفين . وأجرت حركات واسعة فى النقل والتعيين ، متخلصة من العناصر غير الموالية لها ، وفارضة الإرهاب على الباقين ، كما أسرفت فى مكافأة أنصارها بالترقية والمكافآت .وإذا كان احتمال عودة الوفد إلى الحكم مما يؤثر فى سلوك الجهاز الإدارى أو عناصر فيه ، فيميلون نحو الوفد كقوة حكم مستقبلة أو يتجنبون معاداته ، فقد استصدرت الوزارة فى ٨ فبراير مرسوما يربط الوظائف الرئيسية بالملك ، ويوجب أن يكون التعيين والعزل بمرسوم ملكى بالنسبة لوكلاء الوزارات ومديريها وسكرتيريها العموميين ، وبالنسبة للمديرين والمحافظين ووكلائهم وبالنسبة لرجال القضاء . وكان ذلك مما يكف يد أية وزارة مستقبلة عن المقدرة على تغيير جهاز الإدارة ، وقد استدعى ذلك الهجوم الشديد من صحف الوفد .

صارت عملية التغيير فى جهاز الإدارة جنبا إلى جنب مع ظهور الوزارة بمظهر الحريصة على مراعاة أحكام الدستور . وقبل نهاية مدة تأجيل البرلمان بيوم واحد ، رفعت مذكرة إلى الملك اختتمتها بالقول بأن ثمة خلافا بينها وبين مجلس النواب لا يمكن حله «إلا باستقالة الوزارة أو حل مجلس النواب» . فأصدر الملك فى ٢٤ ديسمبر مرسوم الحل ، مع تحديد ٢٤ فبراير لانتخاب المندوبين ، و٦ مارس لانعقاد المجلس الجديد . على أن الوزارة فى ذات اليوم عدلت طريقة الانتخاب ، فأهدرت قانون الانتخاب المباشر الذى أصدره الوفد راجعة للقانون القديم ، وأهدرت أيضا انتخاب المندوبين الثلاثينيين الذين كان تم انتخابهم طبقا للقانون القديم . ووفرت بذلك لنفسها خطى دفاع أمام الشعب من دون مجلس النواب ، يمكن لجهاز الإدارة أن يفرض بطشه وعنفه خلالها .

وأثناء معركة الانتخاب عدلت ١٠٦ دائرة من ٢١٤ لصالح مرشحيها وفتحت باب الترشيح بعد انتهاء موعده القانونى ، وقبيل موعد الانتخاب عدلت القانون إحكاما لسيطرتها ، وأصدرت منشورا يمنع التجمع بجوار اللجان الانتخابية ويمنع التظاهر وعقد الاجتماعات حماية للعملية من «السفهاء والرعاع» . وجمع صدقى رجال الإدارة وحملهم أمامه شخصيا مسئولية نجاح أى مرشح وفدى .

مع كل هذه التحصينات ، اشتملت مذكرة الوزارة إلى الملك بحل مجلس النواب ، على

دعوة للطبقات الرجعية أن تتحد بكافة أقسامها ضد الخطر المشترك ، وأن يكون هؤلاء ركيزة الدستور وألا يخدعوا بالحديث عن الاستقلال التام المنجز . «إننا نؤمل ونرجو من الطوائف السامية فى الأمة .... ونرجو من طوائف المزارعين ... أن يوفقوا لاختيار نوابهم رجالا ذوى تجربة وإخلاص وحكمة وحذر حتى يمكن أن يوضع مستقبل البلاد بين أيديهم من غير خطر» (الحوليات حـ ١ ص ٤٥٣) .

مع هذه القيود كلها ، دخل الوفد المعركة ، بعد الاستقالة أنعشه الهواء ، أنفاس الجماهير . وتفتحت إمكانياته ، واستدعى للمعركة شعبيته ، وخاض بها ضد الرجعية وأحزابها المصطنعة وضد أغلال القيود الانتخابية وجهاز الإدارة الذى يمسك به صدقى ، خاض معركة اتسمت بالصلابة والصمود وذكاء المراوغة .

لقد حرم على الوفد أن يعقد أى اجتماع أثناء المعركة الانتخابية ، برفض إعطائه تراخيص الاجتماع ، فكانت المظاهرات تفد على بيت الأمة ، ووفود المديريات والأقاليم ترد إلى مصر ، تقدم شكاواها من ضغط الإدارة وتتجه لبيت الأمة ، فيخطب فيهم سعد وتهيج الخواطر . وانهالت شكاوى الوفديين من الأقاليم إلى الصحف تفضح كل كبيرة وصغيرة من أساليب الإدارة ، فى تشكيل لجان الانتخاب وإعداد الكشوف الثلاثينية . وركزت صحف الوفد على الائتلاف بين حزبى الاتحاد والأحرار ، تكشف التنافس بينهما فى تعيينات الموظفين وفى الانتخابات وحيرة جهاز الادارة ازاءهما ، وخطة الأحرار فى ابتلاع حزب الاتحاد مستقبلا .

وحاولت الحكومة البريطانية أن تؤثر بالضغط على المعركة ، فألقى وزير الخارجية خطابا هاجم فيه الوفد وأعلن تصميم انجلترا ألا تقع قناة السويس فى أيد معادية من الخارج أو الداخل ، ولاحظت الصحف المصرية أنه «خطاب انتخاب مصرى» ، موجه إلى المندوبين والنواب ألا ينحازوا للوفد ، وتحدثت الصحف الانجليزية عن إمكان سحب «منحة الاستقلال» ضغطا على الناخبين ، وللتأثير ــ فيما يبدو ــ على جهاز الإدارة ، ليتخلص من أى ظن يقلقه عن احتمال عودة الوفد .

وإزاء ذلك مارس الوفد ضغطه على جهاز الإدارة من خارجه يدافع عن الموظفين المفصولين ، ويتوجه إلى الحكام والعمد بأن يحترموا حرية الانتخاب والتى يتوقف عليها مستقبلهم ، ويثير فيهم نوازع الوطنية والوعى بمصير البلاد ، ويطمئنهم بأن التزام الحيدة يبعد شبهة العقاب فى كل الأحوال . وكان يستهدف بذلك جميعه تحييد الجهاز . ووقع بعض

مرشحى الوفد تعهدات بتأييد حكومة زيور بعد النجاح فى الانتخابات ، وقال سعد: إن هذا إن صح كان « اتقاء للشر» (الحوليات صـ٢ ص ٣٢٠) . ويبدو أن الوفد كان يأخذ على هؤلاء وغيرهم القسم بالخضوع لقراراته .

أجريت الانتخابات فى ١٢ مارس . احتشدت الجماهير فى الشوارع والميادين تنتظر النتائج ، وأصدرت الصحف الملاحق تتابعها ، ونشرت بعض المحال التجارية أخبارها بالإعلانات المضيئة . ودلت النتيجة على فوز الوفد وخذلان الملك والأحرار معا ، وأذاع الوفد بيانا بنجاحه . ولكن الحكومة لم تشأ الاعتراف بالنتيجة ، فأعلنت مساء يوم الانتخاب أنها نالت الأغلبية وأنها لذلك ستستمر فى الحكم ، ثم أعيد تشكيل الوزارة فى اليوم التالى ودخلها الأحرار الدستوريون . واستمرت بعض الصحف الانجليزية ـ وكانت شديدة الاهتمام بالأمر ـ تشكك فى النتيجة ، وتابعتها بعض الصحف فى مصر ، وذكرت الاجبشيان جازيت أن مصر المدهشة تجرى انتخابات لا يعرف على التحقيق من كسبها .

والواضح أن الحكومة كانت تأمل فى أن ينضم إليها بعض النواب الوفديين ليثقلوا كفتها وأرادت بهذا التشكيك أن تحتفظ بالأمر الواقع لصفها لتضمن انحيازهم لها . وخلال الأيام التالية بدأت تمارس ضغطا على نواب الوفد لينسحبوا منه . لقد انهار خطا الدفاع أمام الشعب ، وانتقل القتال إلى داخل مجلس النواب ، تحاول الرجعية باستماتة أن تكسبه . وظلت جريدة السياسه المعبرة عن الأحرار الدستوريين تخاطب « النواب المترددين » ، « المترددين الهيابين» وتهاجم سعدا ، وتهدد هؤلاء بأن الانجليز لن يفاوضوا الوفد بعد مقتل السردار ، وأن موقفهم « يتوقف عليه مصير الدستور والنظام فى الداخل ومصير القضيه الكبرى فى الخارج» .

وحسمت المعركة يوم ٢٣ مارس . اجتمع البرلمان صباحا لسماع خطبة العرش التى ألقاها زيور ، والمظاهرات تملأ الشوارع فى الخارج تهتف للملك وسعد . وفى المساء اجتمع مجلس النواب ، ورشح لرئاسته سعد زغلول وعبد الخالق ثروت ، فنال سعد ١٢٣ صوتا ونال ثروت ٨٥ . ونجح وكيلا المجلس من الوفديين ، على الشمسى وويصا واصف . فدخل زيور المجلس وتلا مرسوما تنص مادته الأولى : بحل مجلس النواب ..

## خاتمة :

كانت هذه المعركة الانتخابية أكثر أهمية ودلالة من سابقتها ، برغم أن أغلبية الوفد فيها

كانت أقل . لقد تكتلت الرجعية واستعدت مستفيدة من تجربتها الماضية وما فأجأها من نتائجها ، وجمعت قواها السياسية جميعا ، وربطت بها جهاز الدولة ربطا وثيقا ، وبذلت به كل ما أمكنها من اضطهاد وعنف ومحاولة لشراء الذمم والضمائر ، ووضعت التشريعات والقيود التى تمكن من تحويل النتيجة إلى صالحها .

ووقف الوفد فى الطرف الآخر بشعبيته فقط ، وكانت النتيجة ١٢٣ صوتا لسعد ضد ٨٥ لثروت مرشح الرجعية لرئاسة المجلس . بهذا وضحت الحصيلة النهائية لميزان القوى السياسية بالنسبة لمجلس النواب . وظهر أن هذا المجلس ـ من بين مؤسسات الدولة ـ موقوف على الوفد ـ على رغبة الشعب ـ ولا يمكن تحديه فيه ، ووضح أنه يكاد يستحيل استخلاص هذه المؤسسة من صاحبها مهما بذل فى حصارها وعزلها . وستبقى كالدمل المزمن فى جسد الرجعية ، ينزف ولا يرجى له برء .

وبعد الانتخاب ، بدأ ما تسميه الرجعية « الطغيان البرلمانى » ، إذ أعلن سعد أنه يستحيل تأييد أية وزارة لا يؤخذ رأيه ورأى أصحابه فى تشكيلها . ومعنى ذلك أن تجيء وزارة مجلس النواب ، وأن يعود الدستور إلى الإرتكاز على هذا المحور . فبدأت الرجعية تعيد النظر فى موقفها جميعه وسياستها العملية ، وبدأت تنظر إلى الحلول المخالفة للدستور ، وكان حل مجلس النواب أولها .

صرح عبد العزيز فهمى بأن الدستور ثوب فضفاض ، وطالب ضمنا بإلغاء حق الاقتراع العام حتى «لا يتساوى العالم والجاهل فى حق الانتخاب فإننا نريد أن يكون الاختيار للعقل لا للجهل» .

ونشرت صحيفة جورنال دى كير مقالا بغير توقيع ، اقترحت فيه تعطيل البرلمان إلى أجل غير مسمى مع بقاء أحكام الدستور الأخرى نافذة .

ولم يمض وقت طويل حتى وردت الأخبار عن اعتزال اللورد اللنبى مركز المندوب السامى فى مصر . لأن سوء الوضع فى مصر ، للذى نتج عن الاستقلال ، يحتاج لرجل أكثر حزما .

ألغى مجلس النواب بالمخالفة الصريحة للدستور ، فى الليلة ذاتها . وبقيت الوزارة بلا برلمان ، وتعطل الدستور .

وبدأت دورة جديدة من دورات « الكفاح السلمى المشروع » . دورة « الوفد فى السلطة ثم الوفد فى المعارضة » . ولكن الوفد موجود دائما ، أفرزته ثورة ١٩١٩ ، كان خليقا بالبقاء . ولكنه بقاء مضغوط فى إطار دستور يضيق عن حجمه ، رغم أن عبد العزيز فهمى يتصوره « ثوب فضفاض » .

# تاريخ المعارضة البرلمانية في مصر (*)

إذا فهمت « المعارضة » بمعناها العام ، وبأنها تتضمن كل أنواع النشاط السياسى ضد نظام الدولة أو سياسة الحكومة ، دلت على حركة الصراع السياسى فى كل صورها . واستوعبت التاريخ السياسى والاجتماعى بغير تخصيص . وتاريخ المعارضة المصرية على هذا النحو هو تاريخ مصر عامة . ولا يقوم مانع علمى من حملها على هذا المعنى العام ، ولكنها بهذه الصورة لا يكفيها مقال ولا كتاب . إنما المعارضة المعنية هنا ، هى هذا النوع من النشاط الذى تسلم الحكومة بوجوده ، وترسم النظم السياسية للدولة وسائل ظهوره وتأثيره من خلال المؤسسات الرسمية للدولة . وهذا يفترض فيما يفترض أن يكون تنظيم الدولة من شأنه أن يكفل لهذا النشاط الظهور رغم مخالفة السياسة المتبعة ، وأن يكون فى مكنة هذا النشاط التأثير فى القرارات السياسية للحكومة منعا أو فرضا أو تغييرا للحكومة نفسها .

والصورة المثلى لنشاط المعارضة بهذا المعنى الخاص ، يتركز فى المعارضة البرلمانية بالنسبة للنظم السياسية التى تقوم على تعدد الأحزاب . وعبرة التاريخ المصرى تكشف عن وجود هذا النشاط منذ عرفت مصر الحياة الحزبية ، ومنذ عرفت المجالس النيابية . وقد اطرد نموها مع انتعاش الحركة الحزبية من جهة ، ومع تطور المجالس النيابية تشكيلا وسلطات . وتلاشى وجود تلك المعارضة مع غياب النظام الحزبى كنظام معترف به شرعا . وتأكد تلاشيها مع غياب الوجود المستقل للمجالس النيابية ، سواء فى الفترات التى افتقد فيها وجود تلك المجالس أصلا ، أو فى الفترات التى وجدت فيها وجودا يخضعها لسيطرة الأداة الحكومية التنفيذية أو لسيطرة النظم الفردية المطلقة .

---

(*) نشرت فى صحيفة الأهرام فى ٣٠ و ٣١ ديسمبر ١٩٧٥ فيما عدا ما كان اختصر منها لضيق المساحة .

ومن العسير الفصل بين هذه المعارضة ، وبين النشاط السياسى الجماهيرى الذى يجرى خارج مؤسسات الدولة ، بواسطة الاحزاب المختلفة من خلال الصحافة والاجتماعات وغيرها . أن كلا من نوعى النشاط يتيح للنوع الآخر بعضا من ضمانات وجوده وفاعليته . ويصعب ضمان وجود المعارضة البرلمانية بغير نشاط الصحافة والاجتماعات . ويصعب أن يقوم البرلمان بدوره بغير أن يكون موصول الاسباب والروابط بحركة الرأى العام خارجه . كما يصعب وجود النشاط الجماهيرى بغير وجود المعارضة البرلمانية التى تراقب حركة الدولة ازاء هذا النشاط ، وتراقب ماتكفله التشريعات له من أسباب الوجود والظهور

* * * *

عرفت مصر نظام المجالس النيابية منذ مائة عام وعشرة ، بإنشاء مجلس شورى النواب فى ١٨٦٦ . وكان مجلسا استشاريا أنشأه الخديو إسماعيل من أعيان الريف للمداولة معه فى الشئون المالية خاصة . ولم يلحظ أن قامت به معارضة منظمة ، رغم ماتوافر له من شكليات التنظيم البرلمانى المأخوذ عن النظم الأوروبية الحديثة .. وكل ما شاهده المجلس فى سنواته العشر الأولى ، أنه مع بدايات الأزمة المالية ارتفعت فيه أصوات شجاعة تناقش المسائل الضريبية والرى ، وتطالب بإلغاء ما كان من الضرائب مضطربا أو مرهقا أو مبالغا فيه ، وذلك دون التعرض لأسس السياسات المتبعة ولا لما تورط فيه الخديو من ديون أرهقت البلاد .

وقد اضطربت مواعيد انعقاد المجلس مرارا ، وانقطعت فى عامى ١٨٧٥/٧٤ ، وكانت اجتماعات سرية لاتذاع ، ولا دونت محاضر لاجتماعاته فى بعض الفترات . وكان الرد على خطاب العرش الذى يلقيه الخديو فى افتتاح كل دورة يقتصر على عبارات الثناء والمديح ، كما كانت الميزانية تعرضها الحكومة عليه بأية أرقام ولا تحظى منه بنظرة فاحصة . وهو وإن كان مجلسا نيابيا يشكل بالانتخاب ، فلم يكن تنظيم الدولة تنظيما نيابيا ، مادام لم تكن تلزم مشاركة المجلس فى صنع قراراتها السياسية . على أن ضعف سلطات المجلس لم يكن السبب الرئيسى لغياب المعارضة عنه . إنما كان السبب الرئيسى لذلك هو افتقاد الحياة السياسية لوجود التنظيمات الحزبية القادرة على تعهد التيار المعارض وتنظيمه فى نشاط مستمر وفعال .

ومنذ ١٨٧٦ بدأت البراعم الحقيقية للمعارضة تتكون بالمجلس . كان من أسباب ظهورها استفحال الأزمة المالية وما ولدته من تدخل أجنبى ، ومن تحصيل للضرائب بطريقة أقرب

لأفعال الغصب والابتزاز . ومن شأن هذه الأسباب أن تشيع جوا من السخط والفوران ، ولكنها وحدها لاتخلق معارضة فعالة منظمة . إنما السبب المباشر لظهور المعارضة هو ما عرفته تلك الفترة من تجمع وتحرك سياسى نشيط . إذ عرف نشاط الأفغانى وجماعته ، وظهرت صحف وطنية وديمقراطية منها ، مصر ، التجارة ، الوطن ، أبو نضاره ، التنكيت والتبكيت . ومن وراء ذلك تألفت الجماعات السياسية المناوئة للخديو والاجانب ، وعلى رأسها الحزب الوطنى القديم . وما له دلالته الصريحة ، أن عبد السلام المويلحى الذى تزعم المعارضة بمجلس الشورى كان من الصفوة المحيطة بالافغانى والحزب الوطنى . وقد وقف المويلحى فى مجلس ١٨٧٩ يعلن مع غيره أنهم وكلاء الأمة المدافعون عن حقوقها ، ويطالبون بتقرير مسئولية الوزراء لمناقشتهم فى السياسات المالية والضريبية ، ويهاجمون وزارة نوبار ووزير ماليتها الإنجليزى ووزير أشغالها الفرنسى ، ويطالبون ألا يصدر قانون إلا بموافقتهم وألا تشرع سياسة إلا بمشاركتهم . ويجرى ذلك على مسمع ومرأى من الصحافة والرأى العام . فلما ذهب رياض باشا للمجلس فى ٢٩ مارس يعلن قرار الحكومة والخديو بفض دورة انعقاده ، أعلن المجلس رفض الانفضاض محتجا على امتهان الحكومة له مهددا بالثورة ، وذلك فى موقف أشبه بموقف ميرابو عند بداية الثورة الفرنسية .

* * * *

وقد جرت الأحداث بعد ذلك شوطا بعيدا . بما كان من ثورة عرابى ووضع دستور ١٨٨٢ الديمقراطى الذى لم يتح له الاستمرار ، ثم هزيمة الثورة واحتلال الانجليز مصر . ومن الجلى أن أسفرت هزيمة الثورة عن تصفية أجهزتها وتنظيماتها ومؤسساتها الوطنية والديمقراطية . ودخل المصريون مرحلة طويلة ممتدة من الجفاف السياسى والوحشة . ولم تستعد المسيرة خطاها إلا مع نهايات القرن التاسع عشر وبدايات العشرين . ألغى دستور ١٨٨٢ ومجلس نوابه . ووضع قانون نظامى فى ١٨٨٣ يشكل مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية . يتألف الأول من ٣٠ عضوا منهم ١٤ معينون والرئيس والباقى منتخبون عن المحافظات . وتتألف الثانية من أعضاء المجلس الأول فضلا عن الوزراء و٤٦ عضوا منتخبا على درجتين . ووظيفة المجلس الأول استشارية فى مناقشة القوانين والميزانية ، ووظيفة الجمعية استشارية أيضا ما عدا تقرير الضرائب الجديدة .

كانت أعنة السلطة شركة بين ما اصطلح أحمد لطفى السيد على تسميته بالسلطة الشرعية (الخديو) والسلطة الفعلية (الاحتلال البريطانى). ولم تكن «الأمة» بأى من معانيها السياسية، الاعيان أو الطبقة المتوسطة أو الجماهير الشعبية، قد تبلورت فى تيار أو تيارات سياسية، ولم يكن لها من ثم تأثير فى مجريات الأمور، وذلك من جراء ماادماها من جراح الهزيمة سنين عديدة. ولم تسجل وقائع التاريخ المعروفة بداية للتنظيمات والتجمعات السياسية بعد الاحتلال، إلا فى خواتيم القرن الماضى، مع الجيل الجديد الذى شب وفيه امثال مصطفى كامل ولطفى السيد على اختلاف المشارب والوجهات. وفيما عدا ما ظهر بالهيئتين النيابيتين فى التسعينات من ارتفاع بعض الأصوات التى تناقش الميزانية، وترفض اعتماد نفقات جيش الاحتلال وتطالب بزيادة المبالغ المخصصة للتعليم وغيره، فيما عدا ذلك لم يلحظ أن ظهرت معارضة فعالة منظمة مدة تزيد على عشرين عاما.

ومع فواتيح القرن الحالى، ظهرت صحيفة «اللواء» الوطنية، ثم «الجريدة» ومالبث أن تكون الحزب الوطنى وحزب الأمة وحزب الاصلاح على المبادئ الدستورية فى ١٩٠٧.

وسجلت الحركة السياسية الوطنية نموا سريعا، سيما بعد أن استقامت لها تنظيماتها المختلفة. فقام بجوار الحزب الوطنى، نادى المدارس العليا فضلا عن ظهور التنظيمات النقابية والتعاونية. وعرفت إضرابات الطلبة والشباب ومظاهراتهم من أجل المطالبة بالدستور وكفالة الحريات، والاحتجاج على تقييد حرية الصحافة وعلى إعادة قانون المطبوعات القديم، وغير ذلك مما لامجال لتفصيله فى هذه المقالة.

والمهم أن هذا الانبعاث للحركة السياسية الجماهيرية ولتنظيماتها، قد نضح على الهيئات النيابية القائمة، خاصة منذ ١٩٠٨. إذ انبعثت فيها المعارضة، رغم بقاء تلك الهيئات على حالها الأول من حيث التشكيل الضيق والسلطات المضعوفة. ودل ذلك على أن العنصر الحاسم لوجود المعارضة الفعالة، لايتعلق بتشكيل الهيئات النيابية أو سلطاتها، بقدر ما يتعلق بوجود الجماعات السياسية النشيطة وتبلور التيارات السياسية. وهذا العنصر هو الخليق بأن يكسب الهيئات النيابية وظائفها الديمقراطية الحقة، فضلا عن الحيوية فى رقابة الحكومة والقدرة على التأثير فى قراراتها. وهذا يؤكد ماهو مسلم فى الفكر السياسى، من أن ما يكسب الهيئات النيابية سلطاتها إزاء الأجهزة التنفذية المسيطرة على وسائل العنف المشروع، هو ما تتمتع به

هذه الهيئات من روابط موصولة بالرأى العام ، ولا يكون الرأى العام قوة مؤثرة إلا بانتظامه فى جماعات محددة .

والحاصل أنه فى ١٩١٠ ، رأى المستشار المالى البريطانى ، ومعه حكومة الخديو ، أن تتفق الحكومة مع شركة قناة السويس على مد امتياز الشركة أربعين عاما تالية لانتهاء الامتياز فى ١٩٦٨ (أى فى ٢٠٠٨) ، لقاء أربعة ملايين من الجنيهات فضلا عن حصة طفيفة من الأرباح تزيد تدريجيا كل عشر سنوات وتصل إلى ٥٠٪ فى المدة الممتدة . وشن محمد فريد والحزب الوطنى هجوما كثيفا على المشروع ، وعبأ الجماهير ضده .

ولقناة السويس حساسية خاصة لدى المصريين ، يرتبط بحفرها ذكرى الكثير من آلامهم ، ويتمثل فيها تغلغل النفوذ الأجنبى الذى أفضى إلى الاحتلال ، وإجهاض ثورة عرابى والحركة الديمقراطية ، فنظر الناس إلى مد امتياز الشركة كما لو كان مرادفا لإطالة أمد الاحتلال والاستبداد معا . اضطرت الحكومة مع ضغط الرأى العام أن تطرح المشروع على الجمعية العمومية ، ثم اضطرت أن تفوض الجمعية فى قبوله أو رفضه . وأصدرت الجمعية فى ٧ إبريل قرارها برفضه ، بتقرير جاء آية فى الأدب السياسى الرصين الذى تمارسه المعارضة الحصيفة .

وحدث أثناء نظر المشروع أن اغتيل بطرس غالى رئيس الوزراء ، وكان هذا المشروع عينه من أسباب اغتيال الوردانى له . ودل ذلك على مقدار الفوران الشعبى الحادث . وكان الوردانى من شباب الحزب الوطنى . وبدأت بالحادث موجة من الاغتيالات السياسية والشروع فيها تناثرت وقائعها حتى ١٩١٩ . ولم يكن الحزب الوطنى بعيدا عن شبهات التأييد لهذا النمط من النشاط . ودل ذلك على أن من أسباب سلوك المعارضة الوطنية تلك المسالك ، عدم التناسب بين حجم المعارضة الحاصل ، وبين الإمكانيات الضعيفة لظهورها من خلال المؤسسات الرسمية وضعف تأثيرها فيما تتخذه الدولة من قرارات . ويؤكد تلك الظاهرة أن موجات هذا النشاط السياسى المطبوع باستخدام العنف ، قد تكررت فى ١٩١٩ وفى ١٩٤٦ ، وهى بعينها الفترات التى لم تتح المؤسسات الرسمية فيها للمعارضة ، إمكانيات الظهور والتأثير بالقدر المناسب لحجم المعارضة الحاصلة .

وفى ١٩١٣ استبدل بمجلس شورى القوانين والجمعية العمومية ، هيئة نيابية واحدة انشئت باسم « الجمعية التشريعية » تتكون من ١٧ عضوا معينا و٦٦ عضوا منتخبا على

درجتين . ولها رئيس ووكيل معينان ووكيل منتخب . وكان سعد زغلول قد خرج من الوزارة . فرشح فى دائرتين من دوائر القاهرة الأربع . وفاز فيهما معا بتأييد من الحزب الوطنى وحزب الأمة . وصار زعيما للمعارضة الوطنية الديمقراطية . كانت الجمعية هيئة استشارية لم تجاوز سلطاتها سلطات سلفيها ، ومع ذلك استطاعت المعارضة التى تزعمها سعد أن تتصاعد بالعديد من المسائل العادية ، إلى مستوى القضايا السياسية والديمقراطية العامة . منها مسألة أولوية الوكيل المنتخب على الوكيل المعين ، دافع عنها سعد باعتبارها من تطبيقات حق الأمة وسيادتها على الحكومة . ومنها انشاء الخديو لوزارة الأوقاف ، اعترض عليه مؤكدا سلطات الهيئة النيابية ووجوب مشاركتها للخديو فى التشريع والتنظيم . ومنها مشروع الجمعيات التعاونية ، اعترض على مايخوله للجهات الإدارية من سلطات على تلك الجمعيات الخاصة ، مستندا إلى مبدأ حرية تكوين الجمعيات ومبدأ الفصل بين السلطات . ومنها اقتراح الحكومة توسيع اختصاصات مجالس المديريات ، اعترض عليه باعتباره تضليلا بالديمقراطية . وكان فى كل تلك المواقف يستعين بالصحافة ويرتكز على قوى الرأى العام خارج الجمعية ويتصل بالاحزاب القائمة . وتبلورت « المعارضة » بالجمعية تحت زعامته فى نحو ٢٨ عضوا ، كانوا ينسحبون من الاجتماع كلما ادركوا أن قرارا هاما سيصدر على غير مشيئتهم ، وذلك ليبطل الاجتماع بغياب أكثر من ثلث الأعضاء. وإذا كان لم يكتب لهذه التجربة الاستمرار عندما فأجأتها الحرب العالمية الأولى باعلان الحماية البريطانية على مصر وفرض الأحكام العرفية ، وإذا كانت الجمعية لم تستمر أكثر من خمسة شهور الغيت بعدها ، فقد ولدت تلك التجربة زعامة مصر فى ثورة ١٩١٩ وعددا من قادة تلك الثورة .

* * * *

بقدر ما يتهيب الكاتب عند تناول الاحداث الجسام ، بقدر ما يجفل تماما عندما يمنعه ضيق المجال عن الافاضة . وهنا مكمن الصعوبة فى الحديث عن ثورة ١٩١٩ ودستور ١٩٢٣ وتاريخ المعارضة فى ظله . اسفرت الثورة فيما أسفرت عن ثلاث نتائج كانت ركائز الحياة السياسية خلال الثلاثين عاما التالية ، نشأة « الوفد المصرى » كتنظيم شعبى يقود الحركة الوطنية الديمقراطية ، وتصرح ٢٨ فبراير ١٩٢٢ كصيغة للعلاقات المصرية البريطانية ( ثم معاهدة ١٩٣٦ ) ، ودستور ١٩٢٣ كنظام للحكم السياسى . وقد اعترف تصريح ٢٨ فبراير باستقلال مصر مع بقاء الاحتلال ومع تحفظات تخول له التدخل فى شئونها ، واعترف الدستور بالسيادة

للأمة المصرية مع بقاء عدد من السلطات فى يد الملك ، وكان الوفد هو المؤسسة السياسية المقدر أن تجرى الصراع من خلال هذه الاطر لصالح الحركة الوطنية الديمقراطية .

صدق عبد العزيز فهمى عندما وصف دستور ١٩٢٣ بأنه « تعاقد » بين الملك والامة . ووجه الصدق فى ذلك أن الدستور كان اتفاقا بين خصمين ، ولكنه لم يكن اتفاق مصالحة ، بقدر ما كان صيغة منظمة للصراع بينهما . وما يكسبه أى من الطرفين إنما يكون أخذا من الآخر . ومن هذا المنطلق قامت السلطات الدستورية على محورين ، الملك ( السلطة الفردية ) والبرلمان ( سلطة الأمة ) . وباختصار شديد ، فالملك يعين الوزارة وخمسى مجلس الشيوخ ويحل مجلس النواب ، ويعين الموظفين والضباط ويعزلهم ، وكذلك رؤساء الهيئات الدينية ، ومجلس النواب يسقط الورارة ويسائلها حتى عن قرارات الملك ، والوزارة المشمولة بتأييد مجلس النواب هى من يستعمل الملك سلطته بواسطتها ، وهى من يوقع معه فى جميع الشئون ومنها لاشك تعيين الموظفين والضباط وعزلهم . ومجلس النواب والشيوخ هما من يصدر القوانين التى تحكم سائر الروابط والمراكز ، وبمعنى آخر فقد خول الدستور الملك عددا من السلطات ، ثم وازنها بأن خول الوزارة المؤيدة من البرلمان امكانية احتواء سلطة الملك واستيعاب ارادته . وترك الدستور للمستقبل أن يحسم تلك القضية ، أى من الهيئتين يمكن أن يستوعب الأخرى. وكان تاريخ الأعوام الثلاثين التالية هو تاريخ الصراع حول هذه المسألة ، ودارت المعارك سجالا تتبادل فيها الانتصارات والهزائم .

كان الملك يستند فى ممارسة سلطاته على نفوذ يأتيه من مصادر عدة ، منها صلاته التقليدية بجهاز الادارة ، وما أمكن أن يستمسك به كسلطة منفردة على الجيش والهيئات الدينية ، وعلى البوليس والخارجية بدرجة أقل . ومنها الوجود البريطانى الذى يتدخل متوعدا كلما تهددت سلطة الملك رغم ما كان يعترى علاقة الجانبين احيانا من توتر . ومنها الحرص ألا يستقر الوفد فى الحكم مدة طويلة تمكنه من تعديل موازين القوى لصالحه داخل الاجهزة التنفيذية . وكانت الحركة الوطنية الديمقراطية فى ادارتها الصراع الدستورى لصالحها ، ترتكز على ماتهيمن عليه من غالبية الرأى العام السياسى الفعال ، وتلك وظيفة « الوفد » فيما عقد من صلات شعبية وثيقة ، انجحته دائما فى كل انتخابات حرة جرت ، وآزرته صحافة واجتماعات هامة ومظاهرات فى الضغوط والتأثير.

* * * *

إن النظرة العاجلة لتوحى بأنه فى مثل النظام النيابى الذى شرعه دستور ١٩٢٣ . والقائم على فصل السلطات وتعدد الاحزاب . يتداول الحكم والمعارضة البرلمانية بين الاحزاب المتنافسة تباعا . بحيث يكون الوفد فى المعارضة إذا كان الأحرار الدستوريون فى الحكم . والعكس بالعكس . وبحيث يكون الميدان الأساسى لظهور المعارضة ونشاطها هو مجلس النواب . الذى يملك سحب الثقة عن الوزارة واسقاطها . وبحيث يكون حزب الاغلبية النيابية هو من يشكل الوزارة . ويكون توليه الوزارة سيطرة فعلية منه على السلطة . وهذا النظر صحيح فى صورته العامة والشكلية . ولكن ترد عليه فى التجربة المصرية تحفظات وتفصيلات تحد كثيرا من اطلاقه .

لقد كان مما توقعه الملك والانجليز والاحرار الدستوريون . عند وضع الدستور وبداية العمل به ، أن تسفر الانتخابات عن تشكيل متوازن أو شبه متوازن للبرلمان ، فيكون للأحرار الغالبية . أو بالأقل يكون لكل من الوفد والاحرار حجم متكافئ من التمثيل البرلمانى . بحيث يكون للخاسر ( الأقلية ) قدر من التمثيل يمكنه من إيجاد معارضة قوية لها تأثير فعال على حزب الأغلبية الحاكم ، ويمكنه من تولى الحكم مستقبلا بتعديل طفيف فى الموازين .

وبهذا التكافؤ نفسه تستطيع كل من القوتين السياسيتين غير البرلمانيتين ( الملك والانجليز ) المناورة بين البدائل . ولكن انتخابات ١٩٢٣ قلبت الحسابات السياسية برمتها . إذ حقق الوفد اغلبية تزيد على ٩٠٪ لمجلس النواب . كما اصاب اغلبية كبيرة فى انتخابات ثلاثة اخماس مجلس الشيوخ . ثم استطاع سعد زغلول أن يكسب من الملك لصالح وزارته الوفدية حق تعيين خمسى مجلس الشيوخ . فصار الوفد صاحب الهيمنة على البرلمان بغير منازع . ولم يكن للاحرار بأعضائهم الستة بمجلس النواب ولا للحزب الوطنى باعضائه الأربعة فيه ، لم يكن لهم منفردين أو مجتمعين أن يشكلوا معارضة ذات وزن . وتأكدت الصورة ذاتها فى انتخابات ١٩٢٥ التى انتصر فيها الوفد رغم كل اجراءات التقييد والتضييق التى مارستها حكومة أحمد زيور ضده . وتكررت النتيجة فى كل انتخابات حرة اجريت .

تجسد حذر الملك والانجليز . فى أن تستطيع وزارة الوفد بتلك الأغلبية الكاسحة ، أن تدير أجهزة الدولة على محور البرلمان وحده . لتصبح صاحبة السلطة الشرعية والفعلية خلفا للملك والانجليز . وأن تفرض دستوريا بغير منازع سلطاتها على جهاز الادارة برمته . وأن تستوعب ارادة الملك « الدستورية » . وقدر هؤلاء أن نشاطهم ضد الوفد لن يسلس من خلال حكومة

نيابية ومعارضة برلمانية ، إنما سيكون من خلال مايسيطرون عليه فعلا من قوة مادية ، ومن سلطان الأمر الواقع الذى يهيمنون به على جهاز الإدارة .

وقد مورست المعارضة فعلا ضد وزارة الوفد سنة ١٩٢٤ ، قادها رجال الحزب الوطنى ، واثارت كثيرا من أهم القضايا ، إنتقدت خطاب العرش الذى القاه سعد زغلول ، لما ورد فيه عن تحقيق « الامانى الوطنية » بدلا من تحقيق « الاستقلال التام » وفتشت فى العبارة الأولى عن ملامح التعاون مع الاحتلال ، ونقدت تراخى الوزارة فى مقاومة السياسة الانجليزية فى السودان ، كما نقدت تنفيذها لقانون تعويضات الموظفين الاجانب الذى يرهق الميزانية بتعويضات مبالغ فيها . ولكن هذه المعارضة لم تكن مشكلة الوزارة ، فهى تصدر عن حجم جد صغير ، وهى فى النهاية تمثل اهدافا ليست بعيدة عن أهداف الوفديين. إنما كانت المعضلة إمام الوزارة ، أن المفاتيح الحقيقية للسلطة لاتكاد تلامس أطراف اصابعها الممدودة ، وأنه يلزمها صراع مضن وزمن مستطيل حتى تستطيع القبض عليها . وعبر سعد عن موقف حكومته بقوله « فرق بين أن يستنكر الإنسان شيئا ويحتج عليه ويعتبره باطلا وبين أن يمتنع عن تنفيذه » ، والحكومة هنا لاتستطيع أن تنفذ ما تستنكره مع المستنكرين . وبلور ذلك فى عبارته الشهيرة « الحق فوق القوة » ، فلم تستطع الوزارة أن تمزج بين « حق » الأمة ، و « قوة » الحكم . وقد حاولت الوزارة أن تشرئب إلى مقام السلطة ، عندما اطلق سعد شعار « حكومة زغلولية لحما ودما » ، وابتدأ بإقصاء خصومه عن بعض مراكز الادارة العليا وتعيين أنصاره . فجوبه بما يستحق من حزم ، واضطر للاستقالة بمناسبة اغتيال السردار .

* * * *

تلك كانت مكامن القوة والضعف لدى كل من الفريقين ، ودار الصراع بينهما حول مؤسسات الدستور، ويمكن إدراك ثلاث مراحل للصراع الدستورى بين الطرفين، منها تظهر الظروف الملموسة لنشاط المعارضة ومجالها .

## المرحلة الأولى : من ١٩٢٥ إلى ١٩٣٥ .

فقد أظهر انتصار الوفد فى انتخابات ١٩٢٥ ، أن خطره « الدستورى » على السلطة لن يزول بتوريط باستقالة أو مناورة ، ومن هنا جرت محاولات الملك تحطيم الدستور . بدأ بحل مجلس النواب الجديد فى ١٩٢٥ مخالفا الدستور الذى يمنع تكرار الحل للسبب نفسه . ولم

يعترف البرلمان بهذا الحل فاجتمع فى ١٩٢٦ مقررا سحب الثقة من وزارة زيور واسقاطها . وكانت دلالة الحدثين جد خطيرة ، إذا اصطدمت مؤسسات الدستور بعضها ببعض وصارت فى وضع أشبه بالحرب الأهلية بين وزارة الملك وبين البرلمان. الوزارة أسقطت البرلمان وأهدرت شرعيته ، والبرلمان اسقط الوزارة وأهدر شرعيتها ، فانشقت الدولة « دستوريا » إلى وزارة تعمل وحدها ( سلطة تنفيذية ) ، وبرلمان ( سلطة تشريعية ) يمكن أن يعمل وحده . وتكاد تظهر هنا ملامح دولتين منفصلتين ، لولا أن الأوضاع السياسية والتاريخية لم تكن تسمح لأى من الطرفين بمثل هذا التداعى والاستطراد فى توليد الأحداث . فائتلف الوفد مع الأحرار مستغلا ابتعاد الأحرار عن الملك ، وابتعاد الانجليز مؤقتا عنه ، وجرت انتخابات ثالثة توليا الحكم بعدها معا .

وجاءت المحاولة الثانية لتحطيم الدستور فى ١٩٢٨ بعد اسقاط وزارة مصطفى النحاس الأولى لتشددها مع الملك والانجليز ، فقررت وزارة محمد محمود ( الاحرار الدستوريين ) وقف الحياة النيابية صراحة والغاء البرلمان ، واستمر ذلك حتى أكتوبر ١٩٢٩ . ثم جاءت المحاولة الثالثة فى يونية ١٩٣٠ عقب طرد وزارة النحاس الثانية ، فألغى خلفه إسماعيل صدقى الدستور برمته ووضع دستورا آخر يطلق للملك سلطاته ، وبقى دستور ١٩٢٣ ملغيا حتى أعيد فى ١٩٣٥ .

كان هذا الهجوم الملكى على الدستور يتم دائما عقب وزارة وفدية وقد تدرج من مخالفة الدستور إلى وقف الهيئة النيابية فيه ، إلى الالغاء الكامل . والملاحظ أن الوفد لم يعمل كمعارضة برلمانية طوال هذه المدة ، فهو إما فى الحكم منفردا أو شريكا ، وإما أن الدستور مخالف أو موقوف أو ملغى .. وفى ظل دستور ١٩٣٠ قاطع الوفد الانتخابات ولم يدخل البرلمان أصلا . أما المعارضة غير الوفدية فلا تكاد تظهر إلا على يد الحزب الوطنى خلال حكم الائتلاف الوفدى الحر . وكان الأحرار قاطعوا انتخابات ١٩٢٩ التى أعادت الوفد للحكم .

## المرحلة الثانية من ١٩٣٥ إلى ١٩٤٤

جاءت مع الاعداد لمعاهدة ١٩٣٦ وابرامها ومع انسلاخ السعديين عن الوفد مؤلفين مع الأحرار والملك تحالفا وثيقا ، ومع ظهور أحزاب جماهيرية معارضة للوفد ، تتحدى شعبيته وإن لم تصبح قوة انتخابية ، وهى مصر الفتاة والأخوان المسلمون ، فى إطار هذه الظروف الجديدة بدأ دستور ١٩٢٣ أكثر احتمالا لدى الملك ، وأن موازنة قوة الوفد البرلمانية أكثر امكانا ، ثم أن

الضغط الشعبي العنيف الذى اضطره فى ١٩٣٥ لإعادة الدستور لم يترك للملك خيارا واسعا فى هذا الشأن ، فعدل عن سعيه تحطيم الدستور متلمسا سبيلا آخر.

وقد فاز الوفد بأغلبيته التقليدية فى انتخابات ١٩٣٦ وشكل بها وزارته التى استمرت حتى ديسمبر ١٩٣٧ حيث اقيلت وحل مجلس النواب . ثم جرت انتخابات حققت النتيجة المثلى للملك بنجاح ائتلاف الأحرار (١١٠ أعضاء) والسعديين (٨٠) والمستقلين (٥٥)، ولم ينجح إلا ١٢ وفديا . واستندت الحكومات المتتالية إلى هذا الائتلاف الملكى ، الذى لم تحظ المعارضة الوفدية ازاءه بقوة ذات وزن بمجلس النواب ، وذلك حتى عاد الوفد فى ٤ فبراير ١٩٤٢ بانتخابات جديدة قاطعها الأحرار والسعديون . والمتواتر ذكره أن الأغلبية التى حصل عليها غير الوفديين فى انتخابات ١٩٣٨ قد اصطنعت عن طريق اعادة توزيع الدوائر تفتيتا لأصوات الخصوم وجمعا لأصوات المؤيدين ، وبوسائل بلغت حد التزييف وإبدال صناديق الانتخابات ، ولعل هذا مايفسر الهزيمة الكبيرة للوفد ، التى لايكفى تفسيرا لحجمها ما اعتراه من وهن بعد ١٩٣٦ .

على أن المهم تقرير أن الأغلبية البرلمانية اصطنعت بوسائل غير شرعية لاتصور ميزانا حقيقيا ، وبولغ فيها إلى حد الاقصاء شبه الكامل للقوة المعارضة . وجاءت هذه الوسيلة بديلا عن تحطيم الدستور . ولكنها بديل أهدر كسلفة موازين العمل الدستورى. فلم يعرف مجلس النواب فى هذه المرحلة معارضة برلمانية ذات وزن فعال . والمجلس الوفدى يجىء باغلبيته الضخمة ، والمجلس غير الوفدى يصطنع أغلبية ضخمة مثلها . ومقاطعة الانتخابات تقليد يتكرر ، مارسه الأحرار والسعديون فى ١٩٤٢ ، ومارسه الوفد فى ١٩٤٤ . وبالمقاطعة ينتفى وجود المعارضة .

## المرحلة الثالثة . من ١٩٤٤ حتى ثورة ٢٣ يولية ١٩٥٢

بدأت بانتخابات ١٩٤٤ التى قاطعها الوفد (على أثر اقالته من الوزارة) . وانتهت بالانتخابات التالية فى ١٩٤٩ التى فاز فيها الوفد بأغلبية كبيرة . وحملت تلك المرحلة سمات المرحلة السابقة ، حتى يصعب تمييزها كمرحلة مستقلة ، وحتى يمكن اعتبار الفترة من ١٩٣٥ إلى ١٩٥٢ مرحلة واحدة ، وذلك بالنظر إلى التوازنات الدستورية بين القوى التى تتداول الحكم وتعارضه من خلال مؤسسات الدستور . ولكن ما يعطى هذه المرحلة تميزها

وخصوصيتها ، هو أن قسما كبيرا من الرأى العام السياسى قد خرج باتجاهاته وأساليبه عن الاطر التى رسمها الدستور ، وعن القنوات التى شيدها للعمل السياسى .

لذلك يبدو للنظرة العاجلة أن الحياة النيابية قد صارت أكثر استقرارا . ومجلس نواب ١٩٤٥ أول مجلس يستمر دوراته الخمس الكاملة دون أن يحل . ولكن الحقيقة أن البيت صار أهدأ لا لشيء إلا لأن قسما كبيرا من قاطنيه قد هجره . ولاتكاد تظهر معارضة فى مجلس ١٩٤٥ إلا من قلة قليلة منهم النائب الوفدى الوحيد حنفى الشريف ومكرم عبيد زعيم حزب الكتلة المنسلخ عن الوفد وبعض أعضاء الحزب الوطنى .

وبالنسبة لمجلس ١٩٥٠ الوفدى ، فرغم أن أغلبية الوفد جاءت أقل من المعتاد ، وأقلية السعديين ( ٢٨ عضوا ) والأحرار ( ٢٦ عضوا ) كانت لا بأس بحجمها نسبيا فضلا عن المستقلين ( ٣٠ ) ، فقد أوهن قوتهم السياسية كمعارضة كمية السخط الكبيرة التى حملتها الجماهير ضد حكمهم السابق ، ولم تظهر معارضة جادة إلا من شباب الوفديين أنفسهم وعلى رأسهم محمد مندور وعزيز فهمى ، فضلا عن ابراهيم شكرى نائب الحزب الاشتراكى وأعضاء الحزب الوطنى الستة .

وأن المرء ليروعه البون الشاسع بين ما اتسمت به دورات مجلس ١٩٤٥ من هدوء ، وبين ما جرى خارج المجلس من فوران وتفجر اظهرته الصحف والاجتماعات العامة والمظاهرات . وقد صار الأخوان المسلمون والشيوعيون قوة سياسية ذات فاعلية كبيرة بين الجماهير ، ولحقهم مصر الفتاة . وكلها قوى سياسية غير برلمانية ، تطرح أهدافا تتخطى النظام السياسى والاجتماعى القائم ، وتتبع أساليب للحركة والنشاط تجاوز المؤسسات الدستورية الموجودة . ولم يكن لهذه التنظيمات ممثل واحد فى مجلس ١٩٤٥ ، ولم يكن إلا ممثل واحد عن الحزب الاشتراكى فى ١٩٥٠ . ومن ذلك يمكن القول بوجود شبه انفصال بين المعارضة السياسية خارج البرلمان والمعارضة البرلمانية . ولم يكن إلا الوفد هو همزة الوصل الباقية الوحيدة بين الجبهتين . وكان هذا علامة على تصدع النظام ، بعد أن لم تعد قنواته قادرة على استيعاب الكتلة الاساسية من المعارضة .

يظهر مما سبق أن امرين حالا دون ظهور المعارضة بحجمها الطبيعى وفى مجال ظهورها الدستورى ، وهو مجلس النواب . أول الأمرين أن مؤسسات الدستور قد رسمت على أساس حساب للتوازن بين القوى السياسية المتصارعة ، دلت التجارب من بعد أنه حساب غير

صحيح . ومرد ذلك أن من شارك الملك فى أعداد الدستور كانوا الأحرار الدستوريين ، وتم ذلك فى غيبة الوفد . ووضعت أحكامه على أساس تصور للعلاقة بين الملك و « الأمة التى يمثلها الأحرار . فلما اسفرت الانتخابات عن أن « الأمة » مع الوفد بتأييد كاسح ، وأن الوفد والملك طرفا صراع متنافيان ، ما بقى الوفد امينا على اهدافه الوطنية الديمقراطية كلها . اضطرب الدستور فى يد واضعيه ، وكان الأحرار والملك معا هما أول من انتكس عليه عاملين على هدمه .

وثانى الأمرين ، أن الملك كان يستند فى ادارته الصراع الدستورى لصالحه ، إلى نفوذه الفعلى وقوته المادية الناجمة عن حماية الاحتلال لعرشه ، لا إلى سلطاته الدستورية وحدها .

ومن هنا جاء نشاطه دائما خارجا عن الدستور ، إما بمحاولات هدمه ، وإما بالالتفاف عليه باصطناع الانتخابات . وقد حاول الملك مرتين أن يدخل مؤسسات الدستور دخولا شرعيا ، عندما كون حزب الاتحاد ( ١٩٢٥ ) ثم حزب الشعب ( ١٩٣٠ ) ، ولكن هذين الحزبين كانا من نوابت السلطة ، لم يوجدا إلا فى الغرف الزجاجية ، فلما تعرضا لشمس الطريق وهوائه ولأنفاس الجماهير، ذرتهما الرياح هشيما. ولم يكن قيامهما كواجهة لوزارات برلمانية ملكية ، فلم يستطيعا أن يصيرا واجهة لمعارضة برلمانية ملكية ، مادام لم يتحقق لها أى حظ من التأييد الجماهيرى فى الانتخابات ، فلم يبق لها إلا النشاط غير المشروع ، ولم يبق لخصومها إلا المقاطعة .

على أن المعارضة التى لم يتح لها الظهور الكامل بمجلس النواب استطاعت أن تحقق هذه الظهور من خلال ابنية دستورية أخرى . وفى هذا الشأن يمكن ملاحظة مايلى :

أولا : يلاحظ أن الوفد لم ينفرد بالحكم إلا قرابة العام فى السنوات العشر الأولى ( فضلا عن نحو عامين شارك فيهما الأحرار ) . ولم يحكم إلا ثلاثة أعوام فى السنوات العشرين الأولى . ولم ينفرد به خلال الأعوام الثلاثين كلها إلا نحو ثمانية أعوام . والملاحظ أيضا أنه فى تلك الأعوام التى وصل فيها إلى الحكم ، لم يكن منفردا بالسلطة ، كان يحد من سلطاته عداء الملك ووجود الاحتلال والعلاقات الوثيقة بين هذين وبين جهاز الادارة والجيش والبوليس .

وبمراعاة هاتين الملاحظتين ، يمكن القول بشئ من التبسيط أن الوفد وهو فى الوزارة كان يمثل على نحو ما قوة من قوى المعارضة ، إذ لم تكن ركائز السلطة سلسة فى يديه ، وكان يحقق ما يحقق من منجزات بقوته البرلمانية ذات السيطرة الضعيفة على أجهزة التنفيذ ـ وقد سبقت ملاحظة تجربة حكومة سعد زغلول فى ١٩٢٤ وما أفادت فى هذا الشأن .

كما يلاحظ أن فريقا من النواب الوفديين كان يمارس وظيفة المعارضة بالبرلمان فى ظل وجود الوزارة الوفدية . ظهر ذلك عند مناقشة قانون الاجتماعات فى ١٩٢٤ والمطالبة بالغاء القيود المفروضة عليها . وظهر فى ١٩٢٦ فى ظل حكومة الائتلاف عند مناقشة سلطات الملك على الهيئات الدينية . وظهر الوفد حكومة وبرلمانا بمظهر المعارضة فى ١٩٢٨ فيما عرف بأزمة الجيش وأزمة قانون الاجتماعات ، إذ تحدى الانجليز الوزارة فى سفور. كما ظهر فى ١٩٥٠ عندما عارض النواب الوفديون وزارتهم بشأن تشريعات الصحافة . وفى ١٩٣٧ حاول الوفد استيعاب سلطة الملك بتعيين وزير وفدى لشئون القصر ، فكان جزاؤه الطرد من الوزارة .

ثانيا : ويلاحظ أيضا ، أن مجلس الشيوخ ، صار فى الغالب الاعم من الفترات هو المجال المواتى الذى تمارس فيه المعارضة البرلمانية وظيفتها . وهذا المجلس يتكون من الشرائح الاجتماعية العليا ، ثلاثة اخماسه بالانتخاب ، وخمساه بالتعيين . ومدة العضوية فيه عشر سنوات ، ولا يجوز للملك حله ، ولا يملك هو إسقاط الوزارة . وما عدا ذلك تكاد سلطاته البرلمانية تطابق سلطة مجلس النواب . مساهمة فى اصدار القوانين ومراقبة للوزارة .

وكان المقدر عند وضع الدستور ، أن يكون هذا المجلس عنصر « التلطيف » والحد من تطرف مجلس النواب . ولكن الذى حدث فى الواقع ، أن كان مجلس النواب فى قلب الصراع المحتدم تتجاذ به التيارات المصطدمه . بينما كان مجلس الشيوخ أبعد عن بؤرة الصراع المركز فى تكوين الوزارة التى تسيطر على أجهزة الادارة . وقد ضمن الوفد بالانتخابات والتعيين تمثيلا فيه لا بأس به ، كما ضمن الملك مع توالى وزاراته تمثيلا له ولاحزاب الأقلية لا بأس به أيضا. والمجلس بالنسبة للملك عصى على الحل ، كما أنه أقل خطورة لفقدانه سلطة أسقاط الوزارات . وعضويته تستمر عشرة أعوام تستعصى على التداولات السياسية السريعة ، وكل ذلك جعل توزيع العضوية فيه أقل حدة بين الأحزاب والقوى المتصارعة وبين مؤيدى الحكومات ومعارضيها .

وقد نظرت كل من تلك القوى إليه ، على أن أنصارها فيه يمثلون الاحتياطى السياسى لها فى مؤسسات الدولة إن فقدت الوجود فى غيره . وظهرت فيه المعارضة البرلمانية بصورتها المنظمة المستمرة. وإذا كان الوفد يقاطع انتخابات مجلس النواب التى يشك فى نزاهتها ويرفض وجوده كمعارضة بها ، مؤثرا عدم الاعتراف اصلا بشرعية مثل هذا المجلس ، وإذا كانت الأحزاب المعادية له تقاطع انتخابات النواب غير المصطنعة تفاديا للاخفاق العنيف . فقد كانت

الاحزاب ، وخاصة الوفد ، حريصا على أن يكون له وجود سياسى داخل مؤسسات الدولة من خلال مجلس الشيوخ ليمارس سلطات البرلمان على الوزارة المعادية . وإذا لوحظ أن الوفد قضى غالب فترات وجوده بعيدا عن الحكم . فيمكن أن يتصور مدى أهمية المعارضة البرلمانية التى مارسها فى هذا المجلس . وكان دائما حريصا على أن يختار لزعامة المعارضة واحدا من أكثر قادته كفاءة وذكاء ودراية .

وصار مجلس الشيوخ هو المجال الحيوى لنمو وازدهار المعارضة البرلمانية خلال تلك المرحلة الطويلة . ونتج عن ذلك ـ خلافا للمقدر من قبل ـ أن صار هذا المجلس « المعتدل » أكثر حيوية من الآخر فى كثير من الفترات ..

وكانت المعارضة البرلمانية ، سواء القليل الذى عرفه مجلس النواب أو الكثير الذى عرفه مجلس الشيوخ ، تتم عادة بمناسبة مناقشة البرلمان لخطاب العرش الذى تلقيه الوزارة عن سياستها فى السنة المقبلة عند افتتاح دورة البرلمان ومن خلال مناقشة مشروع الميزانية السنوية . الذى يمثل الوعاء المالى لسياسة الوزارة ومشروعاتها . ومن خلال الاستجوابات التى تثير المناقشة حول سياسة الوزارة فيما يعن من مسائل وتطرح المسئولية الوزارية . ولا يتسع المجال لتفصيل الأمثلة التاريخية عن ممارسة هذه الأساليب . وصفحات التاريخ المصرى ، ومضابط البرلمان حافلة بالعديد من مواقف المعارضة تأييدا للحريات ودعما لسيادة الشعب وكشفا للقيود المضروبة على حركة الجماهير والأفراد ، وكشفا للانحرافات ولفساد الادارة والمحسوبية فى مسلك أجهزة الادارة .

وفى الفترات التى كانت تفرض فيها الأحكام العرفية وتضيق أمكانيات النشر والاجتماعات ، كانت المعارضة تجد فى البرلمان المنبر شبه الوحيد الذى تستطيع أن تذيع من فوقه على الجماهير مواقفها وانتقاداتها للسياسات المتبعة . وقد عرفت هذه الفترة أخلافا لعبد السلام المويلحى وسعد زغلول فى زعامة المعارضة واقطابا للمعارضة البرلمانية مثل مصطفى النحاس ويوسف الجندى ومحمد حسين هيكل وصبرى أبو علم وعلى زكى العرابى وويصا واصف وعبد الرحمن الرافعى ومصطفى الشوربجى .. سواء من الوفد أو الأحرار الدستوريين أو الحزب الوطنى .

ولعل آخر موقف من مواقف المعارضة البرلمانية الشجاعة ، تمثل فى الاستجواب الشهير الذى قدمه مصطفى مرعى بمجلس الشيوخ فى ١٩٥٠ ، عن اسباب استقالة محمود محمد محمود

رئيس ديوان المحاسبة ، وكشف فيه بشجاعة نادرة عن صفقات الأسلحة الفاسدة وغيرها . واخطر ما فيه أنه أن كان موجها إلى الوزارة الوفدية ، فقد كان المقصود منه هو الملك نفسه . وإذا كان من أهم ثغرات دستور ١٩٢٣ ، أن الملك كان يمارس السلطة بالفعل ، دون أن تمتد إليه المسئولية الدستورية ، فقد جاءت الدلالة التاريخية لاستجواب مصطفى مرعى ، من كونه جذب الملك نفسه ــ رغم عصمته القانونية ــ إلى نطاق المساءلة السياسية . وكان هذا هو قمة ما يتوج به النشاط النيابى ، إذ لا ينأى فرد مهما كان عن الخضوع لسيادة الأمة ومساءلة ممثليها .. وكان هذا العمل ، مع غيره من شواهد هذا العام ، من علامات النهاية للنظام الملكى ... إذ تصاعدت المعارضة السياسية بمعناها العام ، وبكافة صورها واشكالها ومنها المعارضة البرلمانية تصاعدت إلى الملك لتجذبه من قصره العالى .

* * * *

بعد ثورة ٢٣ يولية ١٩٥٢ ، تغير النظام السياسى تغييرا كاملا . وأهم ملامح التغيير الغاء النظام الحزبى وتصفية الأحزاب القائمة . إذ الغى دستور ١٩٢٣ رسميا فى ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ ، ثم حلت الأحزاب السياسية فى ١٦ يناير ١٩٥٣ . وفقدت المعارضة البرلمانية شرط وجودها الضرورى وهو وجود التنظيمات السياسية المتعددة . كما فقدت مجال نشاطها وهو الهيئات النيابية .. ورغم أنه وجدت فى بعض الفترات تنظيمات سياسية غير علنية ، يسارية أو يمينية ، تمثل بعض التيارات المعارضة للثورة ، فلم يكن نظام الدولة يعترف بقيامها أو يسمح بوجودها ، ولهذا لم تكن هناك امكانية لوجودها كمعارضة برلمانية .

والحاصل أن التنظيم النيابى للدولة افتُقِد فى فترة الانتقال الأولى التى استمرت ثلاثة أعوام ، ثم جرى العمل بدستور ١٩٥٦ الذى أنشأ مجلس الأمة ، ولكن ألغى هذا الدستور مع الوحدة المصرية السورية فى ١٩٥٨ وحل محلة دستور مؤقت شكل مجلس أمة مشتركا بالتعيين . ثم توقف مع انفصال سوريا فى ١٩٦١ ، وأنشىء مجلس أمة منتخب بدستور ١٩٦٤ المؤقت ، ثم بدستور ١٩٧١ الدائم . ولكن السمة الرئيسية التى تبلورت خلال تلك الأعوام بالنسبة للنظام السياسى للدولة ، تمثلت فى اندماج السلطات أو استيعاب السلطة التنفيذية لسائر السلطات ، أو هيمنتها على السلطة التشريعية من خلال التنظيم السياسى ، سواء كان الاتحاد القومى أو الاتحاد الاشتراكى بعده . وكان افتقاد الوجود المستقل للهيئة النيابية من

عوامل افتقادها صلاحية أن تظهر فيها معارضة برلمانية منظمة وفعالة .

والحاصل أيضا أن التنظيم السياسى الذى عرفته البلاد خلال هذه المرحلة ، ابتداء من هيئة التحرير ، كان يفتقد من الناحية الفعلية صلاحية القيام بالوظائف السياسية للأحزاب . وأهمها أن يكون بوتقة صنع القرار السياسى ، الذى يجرى تنفيذه بواسطة أجهزة الدولة من خلال سيطرة التنظيم عليها .

ولهذه الأسباب المتعلقة بتكوين النظام السياسى للدولة . لم يتح لمعارضة برلمانية امكانية الظهور .

# القسم الثاني

## ثورة ٢٣ يوليو
## وتطوير الحركة الوطنية



# ثورة ٢٣ يوليو
# وتطوير الحركة الوطنية(*)

إن الحديث فى هذه المسألة يتسع لثلاث نقاط رئيسية ، فلابد من التعرض لاهداف الحركة الوطنية المصرية فى صورتها التقليدية التى واجهتها ثورة ٢٣ يوليو عند قيامها . وكيفية معالجة الثورة لها . ولابد من التعرض لجوانب التطوير الهامة التى أدخلتها الثورة بالممارسة والفكر على الحركة الوطنية . ولابد ثالثا من التعرض لأهم جوانب القصور فى نظام الثورة فى اطار خبرة التاريخ المصرى . وأن تلك النقط الثلاث تتحصل فيما يلى :

**أولا** : مسألة الجلاء والسودان .

**ثانياً** : المضمون الاجتماعى التقدمى للحركة الوطنية المصرية .

**ثالثاً** : الديمقراطية السياسية والحركة الوطنية .

## أولا : الجلاء والسودان :

تحصلت المسألة الوطنية المصرية ، على مدى النصف الأول من القرن العشرين ، فى مسألة جلاء القوات البريطانية عن مصر ، وفى موضوع السودان . وإذا كان السودان دائما هو العقبة الكئود فى سبيل المفاوضات المصرية البريطانية ، فقد بدأت ثورة ٢٣ يوليو به فى اطار مفاوضاتها مع الانجليز . وكانت تلك هى المرة الأولى التى يبدأ فيها المفاوض المصرى بعلاج « السودان » قبل علاج مسألة « الجلاء » . فلما أبرم مع الانجليز اتفاقية السودان فى ١٢ فبراير ١٩٥٣ ، عرجت المفاوضات إلى المسألة الأخرى التى أنتهت إلى ابرام اتفاقية الجلاء عن مصر فى ١٩ أكتوبر ١٩٥٤ . ويمكن تناول الاتفاقيتين فى تتابعهما الزمنى .

---

(*) نشرت فى مجلة « دراسات عربية » البيروتية فى نوفمبر ١٩٧٧ .

## ( أ ) اتفاقية السودان :

ظهرت مسألة السودان فى الحركة الوطنية المصرية مع ابرام اتفاقية ١٨٩٩ التى اشركت الانجليز مع مصر فى حكم السودان بعد اعادة فتحه . وقد عالج الحزب الوطنى هذه المسألة فى البداية بالمطالبة ببطلان اتفاقية ١٨٩٩ . وبعد ثورة ١٩١٩ ظهر شعار « الاستقلال التام لمصر والسودان » ووحدة مصر والسودان تحت التاج المصرى ، مع رفض فكرة حق تقرير المصير أو استفتاء السودانيين . وهو رفض لم يكن اساسه انكار هذا الحق على السودانيين ، ولكن كان مبناه أن أى استفتاء يجرى بالسودان فى ظل الادارة البريطانية له ، ستكون نتيجته حتما لا فصل السودان عن مصر فقط ، ولكن ربط السودان ببريطانيا . سيما وأن الانجليز كانوا يطرحون فكرة الاستفتاء على بديلين فحسب ، وهما الارتباط بمصر أو ببريطانيا ، دون البديل الثالث وهو استقلال السودان عن كل من مصر وبريطانيا .

وبعد اخراج الجيش المصرى والمصريين من السودان فى ١٩٢٤ فى أعقاب حادث اغتيال السيرلى ستاك ، صار جهد السياسة المصرية المطالبة بعودة مصر إليه ، جيشا وهجرة مع ضمان المياه . فلما انجز هذا الطلب فى معاهدة ١٩٣٦ ، وكانت بدأت الأحزاب السودانية تتشكل ، بدأ نوع من الاتصال بين تلك الأحزاب وأحزاب الحركة الوطنية المصرية .

وبعد الحرب العالمية الثانية نشط هذا الاتصال نوعا ما ، وظهرت فى مصر اتجاهات سياسية جديدة كحركة الأخوان المسلمين والحركة الماركسية والحزب الاشتراكى ( مصر الفتاة فيما قبل ) . وعولجت مسألة السودان إما فى اطار الجامعة الإسلامية ، أو فى اطار النضال المشترك ضد الاستعمار أو الجلاء عن وادى النيل ، أو الحكم الذاتى للسودان تحت التاج المصرى . وظلت فكرة استفتاء السودانيين تستفز حذر الاتجاهات الغالبة فى السياسة المصرية ، خوفا من نفوذ الحكم البريطانى هناك وتأثيره فى نتيجة الاستفتاء . ولكن تلك الفكرة كانت مطروحة فى الدوائر المصرية ، إلى حد أن وزير خارجية الوفد الدكتور محمد صلاح الدين أعلن فى الأمم المتحدة فى يناير ١٩٥٢ قبوله لها رغم معارضة كثير من الوفديين له .

ـ شرعت ثورة ٢٣ يوليو فى معالجة المسألة السودانية مع مندوبين من احزاب السودان (حزب الأمة ، والحزب الوطنى الاتحادى .. وغيرهما ) وأقرت اساسا لحل المسألة بسحب القوات الأجنبية من السودان سواء كانت بريطانية أو مصرية ، وبحق تقرير المصير للسودانيين ، يجرى فى أطار تخييرهم بين الوحدة مع مصر أو الاستقلال عن كل من بريطانيا

ومصر. وعلى هذا الأساس تم ابرام اتفاقية ١٢ فبراير ١٩٥٣ التى تضمنت سحب الجنود البريطانية والمصرية من السودان ، واجراء انتخابات لتشكيل مجلس نيابى سودانى ، وسودنة جهاز الإدارة هناك . ومع تمام هذه الإجراءات يجرى تقرير المصير بين الوحدة مع مصر أو الاستقلال فى يناير ١٩٥٦ . ورغم ما بذلته حكومة الثورة المصرية من نشاط سياسى لدعم الاتجاه الاتحادى هناك ، فقد اسفر قرار السودانيين فى أول يناير ١٩٥٦ عن تفضيلهم الاستقلال عن مصر. وتم الانفصال السياسى بذلك

ـ ويبدو لى أن هذه النتيجة أتت ـ بصرف النظر عن التفاصيل الكثيرة ـ بسبب أن مصر فى عهد ثورة ٢٣ يوليو قد فضلت بناء نظام سياسى يقوم على رفض النظام الحزبى ، وعلى سيطرة جهاز الحكومة على كافة انماط النشاط السياسى . فلم يعد فى مصر تنظيم سياسى إلا جهاز الدولة وحده . وبصرف النظر عن الحكم بأفضلية هذا النظام أو نقيضه لحكومة مصر ، فقد كان نظاما لا يتلاءم مع موجبات التوحيد مع السودان . ووجه ذلك ، أن جهاز الدولة السودانى حتى ١٩٥٣ لم يكن جهازا سودانيا وطنيا ، كان جهاز ادارة بريطانى فى الاساس . وذلك على عكس جهاز الحكومة المصرية الذى لم يفقد طابعه المصرى قط منذ تكون . وحتى فى ظل الهيمنة البريطانية . ثم جاءت سودنة جهاز الادارة هناك عن طريق تصعيد السودانيين بداخله من المناصب الادنى إلى المناصب الأعلى ، وكان غالب هؤلاء بطبيعة الحال من العناصر التى اختارتها الادارة البريطانية من قبل . ومن ثم فإن المؤسسات الوطنية السودانية كانت تتمثل فى الأساس فى الحركة الحزبية الشعبية . ومن ثم فإن جهد التوحيد بين مصر والسودان ، كان لابد أن يتأتى من خلال القنوات الحزبية ، لا من خلال أجهزة الدولة الرسمية . وإذا كان أمكن فى مصر ادارة سياسة وطنية ـ من خلال جهاز الدولة وحده ( بعد تغييرات طفيفة فى قمته ) فقد كان مما يصعب تصوره أن يجرى التوحيد مع السودان بعملية مماثلة تؤدى ـ بالضرورة إلى استبعاد المؤسسات السياسية الشعبية القادرة وحدها على اتباع السياسة الوطنية وقتها . وعلى ذلك فإن النظام السياسى الذى اختارته ثورة ٢٣ يوليو ، قد سد قنوات الاتصال بالشعب السودانى ، واقام عقبة كئودا فى وجه توحيد البلدين ، وذلك بقدر ما ضرب الحركة الحزبية بمصر ، وبقدر مالم ينجح فى إقامة حزب شعبى للثورة .

ويمكن أن يقال ، تعليقا على ذلك ، أن ثورة ٢٣ يوليو قد ضحت بواحد من هدفى الحركة الوطنية المصرية ، وهو الوحدة مع السودان من أجل دعم نظام الحكم المصرى

بالصورة التى جرى عليها حتى الآن . ولكن يرد على هذا الاستنتاج بجملة اعتبارات هامة تكتشف عن حقيقة الموقف المصرى بالنسبة للسودان قبل ثورة ٢٣ يوليو ، وتوضح الانجاز الحقيقى الذى حققته تلك الثورة بالنسبة لمسألة السودان :

١ ـ يبدو لى أنه لم يكن صحيحا ، فى وقت ما ، أن الحركة الوطنية المصرية منذ ١٩٠٠ كانت حركة وحدوية تستهدف توحيد مصر والسودان . لقد انبنت تلك الحركة على أساس من « القومية المصرية » وحدها ، وغايتها اجلاء المحتل من مصر والنهوض بمصر . ودليل ذلك أن حزبا مصريا من أحزاب النصف الأول من القرن العشرين ، لم يحاول أن يتكون على أساس جامع من مصريين وسودانيين ، ولا حاول جادا أن ينشط بين السودانيين كما ينشط بين المصريين ، ولا أن يبنى تشكيله من أهل البلدين معا . وحزب الوفد لم يدخله سودانى ولا نشط فى السودان منذ نشأ حتى انتهى ، والحزب الوطنى لم يحاول محاولة جادة مستمرة رغم اهتمامه بمسألة السودان . ومصر الفتاة لم يفعل رغم تبنيه شعار « امبراطورية وادى النيل » . والحركة الشيوعية وإن عرفت فى بداياتها الأولى فى أوائل الأربعينات عناصر سودانية ، فما لبثوا أن عادوا إلى السودان ليكونوا تنظيمهم المستقل . والإخوان المسلمون حاولوا ولكن فى إطار مفهومهم عن الجامعة الإسلامية دون ـ تخصيص السودان بعلاقة متميزة مع مصر .

٢ ـ إن سعى المصريين لتحقيق هدفهم السودانى ، كان يجرى غالبا فى إطار العلاقة الثنائية بين مصر وبريطانيا . وقد عالجتها المفاوضات والمباحثات المختلفة فى هذا الإطار ، بواسطة جميع القوى السياسية التى كانت تتبادل الحكم . مفاوضات ومباحثات ١٩٢٠ ـ ١٩٢١ ـ ١٩٢٨ ـ ١٩٣٠ ـ ١٩٣٦ ـ ١٩٤٦ ـ ١٩٥١ ـ وإذا كان بدأ نوع من الاتصال المنظم نسبيا بالأحزاب السودانية فى النصف الثانى من الاربعينات خاصة ، ودل ذلك على إدراك أهمية التنسيق بين الحركة المصرية والحركة السودانية ، فلم يحاول مفاوض مصرى أن يضع علاقة مصر بالسودان فى إطار مفاوضات ثلاثية . أو أن يشكل جانب المقاومة المصرى تشكيلا جامعا فى إطار تمثيل وأدى النيل من مصريين وسودانيين .

٣ ـ إن مسألة السودان عولجت كثيراً فى السياسة المصرية ، من وجهة نظر الصراعات المصرية حول الحكم ونظام الحكم فى مصر فقط . ويذكر على سبيل المثال أزمة دستور ١٩٢٣ ، إذ ورد بمشروع الدستور نصان ، أحدهما أن الملك يلقب بملك مصر والسودان ، والثانى

أن السودان رغم كونه جزءا من المملكة المصرية فإنه يصدر بنظام الحكم فيه قانون خاص . واعترض الانجليز على النصين طالبين حذفهما ، وتمسك بهما الملك . وتؤكد الشواهد التاريخية أن الملك فى تمسكه ذلك لم يكن يصدر عن موقف وطنى . ولكنه استمسك بهما كذريعة لتعطيل اصدار الدستور الذى كان يقيد سلطانه الأوتوقراطى فى حكم مصر. فلما أنذره الانجليز بكشف لعبته خضع وقبل الحذف . ثم جاء موقف سعد زغلول وحزب الوفد (الحركة الوطنية) يؤيد الملك فى خضوعه ، أو على الأقل لا يريد أن يتخذ من هذا الخضوع منه ذريعه للهجوم على الملك ، وجاء هذا الموقف الوفدى فى إطار تحالف مؤقت كان قائما بين الملك والوفد ضد تحالف الانجليز والأحرار الدستوريين[1] ، واتخذت تلك المواقف لا فى إطار الهدف ـ الاستراتيجى لتوحيد مصر والسودان ، ولكن فى إطار الهدف الاستراتيجى للحركة الوطنية ونظام الحكم فى مصر.

٤ ـ لذلك يمكن القول أن « السودان » فى السياسة المصرية لم يكن قضية وحدة بين بلدين ، بل كان شعار الوحدة مقصور الدلالة ، فى السياسة المصرية ، على حماية الأمن الاستراتيجى لمصر. باعتبار أن منابع النيل فى السودان . وأنه من الواجب ضمان مورد المياه لمصر عبر السودان . وهنا نتذكر كلمة داود بركات ( رئيس تحرير صحيفة الأهرام ) فى ١٩٢٤ ـ « بالبوليس والماء تستعمر مصر» ، وكان يقصد أن مصر لا تستعمر بالاحتلال العسكرى وحده ، ولكنها تستعمر بالسيطرة على السودان والتحكم فى مياه النيل .

وللإنجليز ، مهندسى رى وساسة ، أحاديث صريحة فى هذا الأمر وخاصة كرومر . وقد بدأ ادراك المصريين لتلك المخاطر بعد الاحتلال البريطانى للسودان ، وخاصة بعد معرفة مجموعة الدراسات التى قام بها الانجليز لإنشاء السدود هناك ، وشروعهم فى تنفيذ بعضها . ولم يكن الخطر على مصر يتمثل فى تلك الصورة الساذجة التى تتراءى من تحويل مجرى النهر مثلا أو تجفيف الأراضى المصرية ، مما قد يستعصى على الامكانيات المادية التى كانت متاحة . ولكن تمثل الخطر فى صورته الواقعية ، فى أن مصر قد صارت إلى الرى الدائم والزراعات المكثفة التى تستلزم ضبط عمليات الرى فى مواعيد معينة ، والا فسد

---

(١) لمزيد من التفصيل يمكن الرجوع إلى كتاب « سعد زغلول يفاوض الاستعمار » ـ طارق البشرى ـ الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٧٧م القاهرة .

المحصول السنوى ، وخزان أسوان الذى أنشىء فى بدايات القرن العشرين لا يكفى وحده موردا على مدار السنة . ومن ثم يمكن بعدد من السدود فى السودان التحكم فى نظام رى المحاصيل السنوى فى مصر ، والتهديد بفساد الزرع وبوار الأرض . وكان هذا الخطر حالا وممكن التحقيق .

لذلك كان جهد السياسة المصرية أن تحذر كل الحذر من وجود دولة أجنبية طامعة فيها تحكم السودان ، وتستطيع بقوتها العلمية والاقتصادية والعسكرية التحكم فى مياه النيل . ولم يكن هذا الحذر قاصرا على ملاك الأراضى المصريين كما يمكن أن يزعم البعض ، فإن ملاك الأراضى وإن كان لديهم سبب خاص للحذر ، فهو لا يخل بصحة الإحساس العام بالخطر باعتبار الأمن القومى لمصر عامة .

وقد كان الخلاف بين المعتدلين والمتشددين فى الحركة الوطنية المصرية حول هذه المسألة ، يتمثل فى أن الأولين يكتفون بعقد اتفاقية مع الادارة الانجليزية للسودان تنظم توزيع المياه بين البلدين ( اتفاقية ١٩٢٩ التى عقدها محمد محمود ) . بينما يتمسك المتشددون بأن لا ضمان فى ورقة تكتب بين قوى وضعيف ، ولاضمان لمصر فى هذا الأمر الحيوى إلا جلاء الانجليز تماما عن السودان .

واتخذ هذا المحتوى صورا عديدة من الشعارات السياسية مثل ( استقلال مصر والسودان ) ، ( الجلاء عن وادى النيل ) ، ( وحدة مصر والسودان ) ، ( الحكم الذاتى للسودان تحت التاج المصرى ) ... وهكذا ، ودل ذلك على أن الهدف ليس « الوحدة » بين بلدين ، ولكن الهدف تحقيق استقلال مصر الذى لايتأتى الا بجلاء الانجليز عن السودان ، وأن خروج الانجليز من السودان كخروجهم من مصر ، لازم ليتحقق استقلال مصر .

٥ ـ إن اتفاقية ١٩٥٣ ، رغم ما إنتهت إليه من انفصال السودان عن مصر ، فقد حققت هذا الذى يعتبر جوهر السياسة المصرية الوطنية إزاء السودان . وهو إخراج الانجليز منه ، وحماية مياه النيل من أن تكون تحت سيطرة دولة استعمارية طامعة فى مصر والسودان معا .

ثم سلكت ثورة ٢٣ يوليو مسلكا جديدا يضمن الأمن الاستراتيجى لمصر ويؤكده ، وهو إقامة السد العالى . وقد أطنب المنصفون فى ذكر الفوائد الاقتصادية للسد العالى ، استصلاح أراض واستزراعها وتحويل أراضى الحياض الباقية إلى الزراعة الدائمة وكهربة مصر وغير

ذلك . وغالى المغالون فى استنباط الاضرار منه ضلالا وتضليلا . ولكن يبدو لى أن أعظم فوائد السد العالى أنه ضمان استقلال وأمن قومى ، وأنه سور عظيم من المياه كسور الصين العظيم ، بناه عبد الناصر. وأن بحيرة ناصر أمنت لمصر مورد مياه ثابتا مستمرا يكفيها عائلة المفاجآت ، وبه تحررت مصر من احتمالات التهديد السنوى ، ومنحها فسحة من السنين تستطيع خلالها أن تتدبر أمورها .

ويبدو لى أن سياسة عبد الناصر استطاعت أن تحقق الهدف «السودانى» للحركة الوطنية المصرية من خلال ما يلى :

- إخراج الانجليز من السودان ، والحرص على المساعدة فى ضمان استقلال السودان إزاء الاستعمار .
- إقامة السد العالى .
- إيجاد علاقات وطيدة ، أو بالأقل طيبة ، مع غالب القوى السياسية السودانية وضمان حد أدنى من العلاقات الودية دائما مع الحكومات السودانية المختلفة .

٦ ـ إذا كانت الحركة الوطنية المصرية ، بعد ثورة ٢٣ يوليو ، قد حولت وجهتها من الجنوب حيث السودان ، إلى الشمال الشرقى خاصة حيث دول المشرق العربى ، فقد كان من أهم أسباب ذلك التحول نشوء دولة إسرائيل على حدود مصر الشمالية الشرقية . وفلسطين منذ فجر التاريخ هى البوابة العسكرية لمصر ، وكان احتلالها بدولة إسرائيل فى ١٩٤٨ مما أخل إخلالا خطيرا بالأمن العسكرى المصرى . فكان لابد أن تتجه مصر بجميعها إلى هذا الصعيد ، وتتابعت بعد ذلك سياساتها العربية . وإذا كان لانتماء مصر العربى أسبابه التاريخيه العميقة ، فإن سببا خاصا من أسباب هذا الانتماء يتأتى من جهة الخطر الإسرائيلى على مصر. وهو من أهم أسباب تركيز السياسة المصرية ، فى إطار الوحدة العربية ، على التوجه إلى المشرق العربى خاصة .

وقد كان من حسن السياسة ، أن تبادر حكومة «٢٣ يوليو» إلى حل مسألة السودان بما يؤمن المصالح الوطنية لمصر ، لتتجه بعد ذلك إلى التركيز على الخطر الآتى من أرض فلسطين ، ولتنصرف إليه وهى مؤمنة الظهر من ناحية حدودها الجنوبية . ولعل الأصل العسكرى لقيادة ٢٣ يوليو كان من أسباب سرعة تغيير التوجه إلى حيث تغير مورد الخطر . باعتبار دور الجيش فى حرب فلسطين .

(ب) اتفاقية الجلاء :

ما أن أبرمت اتفاقية السودان ، حتى بدأ التمهيد للتفاوض بشأن الجلاء البريطانى عن مصر ، ومستقبل قاعدة القناة . وبدأت المفاوضات رسميا فى ٢٧ إبريل ١٩٥٣ وانقطعت فى مايو ١٩٥٣ ، واستمرت تنقطع وتتصل حتى انتهى الطرفان إلى اتفاق على المبادئ الرئيسية ، وقع بالأحرف الأولى فى ٢٧ يوليو ١٩٥٤ . وتم الاتفاق النهائى التفصيلى فى ١٩ أكتوبر ١٩٥٤ . ولابد لفهم هذه الاتفاقية من التعرض على وجه السرعة للمفاوضات المصرية البريطانية السابقة ، وموقف الحركة الوطنية المصرية حسب الغالب من تياراتها .

كان موقف تلك الحركة بعد ثورة ١٩١٩ ، وبعد الاعتراف باستقلال مصر وإنهاء الحماية البريطانية عليها فى ١٩٢٢ ، كان يتحصل فى رفض وجود القاعدة العسكرية البريطانية ، مع امكان عقد معاهدة للدفاع المشترك ، فى حالة الاعتداء على مصر أو دخول بريطانيا الحرب ، وتكون مساعدة مصر داخل حدود أراضيها فقط . وظهر ذلك جليا فى مفاوضات سعد ـ ماكدونالد سنة ١٩٢٤ . ولكن الوفد قبل فى مشروع معاهدة ١٩٣٠ فضلا عن الدفاع المشترك بالصورة السابقة ، قبل وجود قاعدة بريطانية على قناة السويس وقت السلم للدفاع عنها كطريق عالمى . وقبل هذا الوجود فى معاهدة ١٩٣٦ .

وفى مشروع صدقى ـ بيفن سنة ١٩٤٦ ، اتفق على أن يتم الجلاء عن مصر فى أول سبتمبر ١٩٤٩ ، مع إبرام معاهدة للدفاع المشترك تستمر عشرين عاما ، وهو دفاع يتعلق بحالة الاعتداء على مصر ، أو دخول بريطانيا الحرب بسبب الاعتداء على إحدى الدول المتاخمة لمصر . وفى تلك الفترة كانت الحركة الوطنية المصرية قد نمت اتجاهاتها الغالبة ، إلى حد الوقوف ضد مبدأ الدفاع المشترك والأحلاف العسكرية ، باعتبار أن هذا الشكل من المعاهدات هو ما بدأ الاستعمار يخفى وجوده به فى الآونة الأخيرة . لذلك وقف المصريون ضد المشروع فانهار رغم ما كان يعد به لو تم ، من جلاء خلال سنوات ثلاث .

وفى مباحثات حكومة الوفد ١٩٥٠ ـ ١٩٥١ ، أكد الوفديون على ضرورة الجلاء التام خلال سنة واحدة مع إمكان عودة القوات البريطانية فى حالة الاعتداء على مصر أو على أى بلد عربى ، على أن تقتصر العودة على مناطق معينة ، وأن يعود الجلاء خلال ثلاثة أشهر من انتهاء الاشتباكات . ورفض الانجليز مطلب الوفد ، فألغى الوفد فى ٨ أكتوبر ١٩٥١ معاهدة ١٩٣٦ واتفاقيتى السودان لسنة ١٨٩٩ . ورفضت الحكومة الوفدية ما عرض عليها من الدخول

فى حلف رباعى مع أمريكا وبريطانيا وفرنسا وتركيا . وكان مجمل توجه السياسة الوطنية وقتها هو إلى إمكان عقد الدفاع المشترك فى نطاق الدفاع الجماعى للدول العربية فقط . أما تركيا فلا ، باعتبارها عضوا فى حلف الأطلنطى الذى تسيطر عليه الولايات المتحدة وحكومات الغرب .

ثم جاءت اتفاقية أكتوبر ١٩٥٤ بين حكومة ثورة ٢٣ يوليو وبريطانيا ، وتضمنت :

١ ـ الجلاء التام خلال عشرين شهرا وفق برنامج زمنى حددته الاتفاقية .

٢ ـ بقاء أجزاء من قاعدة قناة السويس البريطانية تدار بواسطة فنيين بريطانيين مدنيين محدذى العدد .

٣ ـ دفاع مشترك بين البلدين لمدة سبع سنوات ، يتعلق بحالة الحرب أو التهديد بها ، بالنسبة للبلاد العربية أو تركيا عضو حلف الأطلنطى ، وفى هذه الحالة تعود القوات البريطانية بغير تحديد لمناطق العودة ، وتجلو بعد انتهاء العدوان بغير تحديد لموعد الجلاء .

أين « الثورة » فى هذا الاتفاق ؟ لقد أوجد الاتفاق نوعا من الرباط الدفاعى بين مصر وتركيا عضو حلف الأطلنطى . وقد يقال، إن ذلك لم يصنعه صدقى نفسه فى ١٩٤٦ . وعلى أية حال فإن فروقا بين مشروع صدقى واتفاقية ١٩٥٤ ، تتعلق بالجلاء فى ثلاث سنوات أو عشرين شهرا ، وبالدفاع المشترك لمدة عشرين عاما أو سبعة أعوام ، لهى فروق كمية لا تحدد فارقا واضحا ، بين سياسى كانت تخاصمه الحركة الوطنية وتتهمه بالرجعية والعمالة ، وبين ثورة تحريرية . وقد يقال إن المقارنة بين ما تمسك به الوفد فى مباحثات ١٩٥١ وبين ما وافقت عليه ثورة ٢٣ يوليو بعدها بأربع سنوات ، هذه المقارنة قد تدل على أن الوفد كان أكثر استمساكا بحقوق البلاد ، على الأقل بالنسبة لهذه الرابطة التركية ، التى لم ترد قط فى أحاديث الجانب الوفدى ، والتى رفضها الوفد صراحة بعد إلغاء المعاهدة وعرض الاتفاق الرباعى عليه ، وكانت مثارا لتهكم الصحف وسخرية الشعب .

اتفاقية ١٩٥٤ إذن لا يمكن تقدير مدى إسهامها فى إنجاز أهداف الحركة الوطنية المصرية فى إطار نصوصها وإحكامها فقط ، وإلا كان ذلك تفسيرا قانونيا معزولا عن السياق السياسى .

وأهم ما يلاحظ أنه لم تمض على توقيع تلك الاتفاقية ثلاثة أشهر ـ لم تكن غادرت مصر خلالها بعد الدفعة الأولى من الجنود البريطانيين ( الدفعة الأولى بنسبة ٢٢٪ من الجنود تجلو خلال أربعة أشهر من الاتفاق ) ـ حتى بدأت مصر تخوض معركة من أضخم معاركها ضد

الأحلاف العسكرية على نطاق الجماعة العربية كلها ، وذلك بمناسبة إبرام حلف بغداد فى ٢٤ فبراير ١٩٥٥ ، وتعرضت من جراء ذلك لهجمة إسرائيلية على الجيش المصرى فى غزة ( ٢٨ إبريل ) .

ولم تمض على الاتفاقية خمسة أشهر ، حتى شوهد عبد الناصر فى باندونج يتألق نجمه كواحد من أقطاب حركات التحرير فى العالم ، وكمناضل من مؤسسى سياسة الحياد الإيجابى المعادية للأحلاف العسكرية .

ولم تمض عشرة شهور على الاتفاقية حتى عقدت مصر اتفاقية السلاح الشهيرة التى بدأ بها بناء أول جيش مصرى محارب بعد عهد محمد على ( باستثناء حروب إسماعيل وحرب استرداد السودان فى ١٨٩٦ ) ، ليواجه القوة الاستعمارية والفنون العسكرية الغربية الحديثة ممثلة فى إسرائيل .

وجاء كل ذلك رغم أن جلاء القوات البريطانية عن مصر لم يكن قد تم بعد ، أى كان الاحتلال البريطانى لمصر لا يزال قائما . وتم الجلاء على مراحله فى مواعيده رغم تلك السياسة المعادية للإنجليز وللاستعمار عامة . بل لعله تم فى مواعيده بسبب تلك السياسة الجسور عينها ، التى أضطرت الإنجليز أن ينصاعوا لتنفيذ التزاماتهم بغير توان . وليس العهد بهم أن يفعلوا ، وقد بقوا فى مصر سبعين عاما رغم سبعين وعدا من جانبهم بالجلاء ، وقد تباطؤوا فى الجلاء عن مدن مصر إلى منطقة قناة السويس تنفيذا لأحد التزاماتهم فى معاهد ١٩٣٦ ، وذلك لمدة أحد عشر عاما .

أين كانت الثورة إذا فى اتفاقية ١٩٥٤ ؟ لم تكن فى النصوص بقدر ما كانت فى الأرض التى تحركت عليها النصوص ، وفى الأيدى التى كانت تحركها ، أى فى تغير القوى السياسية المصرية وموازينها ، وفى تغير الأوضاع الاجتماعية والسياسية . وعلى التحديد ، كانت فى طرد الملك وإلغاء النظام الملكى ، وفى تحديد الملكية الزراعية .

وأن الاحتلال البريطانى لم يكن يحكم مصر بقاعدته العسكرية وحدها ، بل بقاعدة سياسية تتربع على رأس السلطة المصرية ، وبقاعدة اجتماعية يترابط معها الاستعمار برباط المصلحة المستمرة ، ويمكن أن نتصور ما كان يئول إليه عبد الناصر وسياسته لو كانت حكومته حكومة من الحكومات ، التى تعمل فى ظل المؤسسة الملكية ، ويمكن للملك أن يطيح بها

بالطريق الدستورى ، على نحو ما كان حزب الوفد يعانى من قبل . ويمكن أن نتصور ما كانت تئول إليه اتفاقية ١٩٥٤ وفيها تلك الحلقة التركية[1] لو كان بقى النظام الملكى والمصالح الاجتماعية المرتبطة بالاستعمار البريطانى أو الأميركى . أن هذه التجربة الناصرية لتؤكد صحة المقولة الشهيرة القائلة إن السياسة الخارجية هى انعكاس للأوضاع الداخلية ، وأن التغيير يتعين أن يبدأ من الداخل ، وأنه مهما كانت الضغوط الخارجية ، فإن الاختيار بين البدائل المختلفة فى السياسات الوطنية والخارجية ، يحسمه موقف الحركة الوطنية من قضية السلطة السياسية فى الداخل . وإن الصياغة الوطنية لاتفاقية ١٩٥٤ تمت قبل إبرامها بطرد الملك فى يوليو ١٩٥٢ .

وهذه النقطة الأخيرة تقود إلى مضمون الحركة الوطنية المصرية ، على ما تصاعدت به ثورة ٢٣ يوليو .

## ثانياً : المضمون الاجتماعى التقدمى للحركة الوطنية المصرية :

يبدو لى ، ولعلى لا أكون بالغ الشطط ، أنه إذا أريد تقطير فكر عبد الناصر وممارساته السياسية لتجمعها كلها عبارة واحدة ، لكانت تلك العبارة « فى البدء كان الوطن » .

وقد لايتسع المجال للتفصيل فى هذه الفقرة ، على أنه يمكن الإشارة اجمالا إلى أن ما كان يعتبر هدفا للحركة الوطنية المصرية خلال النصف الأول من القرن العشرين ، وهما الجلاء والسودان ، قد صار إنجازهما مجرد مقدمة وتمهيد لكفاح التحرر الوطنى بعد ذلك . وثورة ٢٣ يوليو من ثورات التحرر الوطنى ، ولكنها دفعت قضية التحرر الوطنى إلى التشابك والتداخل مع قضايا التحرر الاجتماعى .

عقب الحرب العالمية الثانية ، ظهرت اتجاهات سياسية جديدة فى الحركة الوطنية ، وذاع من خلالها مضمون جديد لحركة التحرر المصرية يربط بينها وبين حركات التحرر فى العالم ، باعتبار ارتباط المصالح الاستعمارية فى العالم وتجانس كفاح الشعوب ضدها ، ويربط بين

---

(١) دخول مصر الحرب فى حالة تهديد أى من الدول العربية لم يكن يمثل أى أشكال بالنسبة للحركة الوطنية المصرية بمراعاة انتماء مصر للأمة العربية وعضويتها الرائدة فى الجامعة العربية وسابقة توقيعها ميثاق الضمان الجماعى مع الدول العربية الذى يتضمن الالتزام ذاته . ولم تكن أى من الدول العربية فى ذلك الوقت قد تورطت فى اتفاق دفاع مشترك مع أى من الدول الكبرى . أما مصدر المشكلة فى اتفاقية ١٩٥٤ فهو ان هذا الحكم قد انسحب على تركيا أيضا وهى عضو فى حلف الاطلنطى فكانت هى حلقة الوصل بين الالتزامات المصرية وبين الاحلاف العربية من هذا الطريق .

الاستعمار وبين القوى الاجتماعية والسياسية المحلية المتعاونة معه ، ويربط بين إجلاء الاحتلال وبين مصالحه الاقتصادية ، وضرب الملكية الزراعية الكبيرة والشرائح العليا من الرأسمالية المحلية المتعاونة مع الاستعمار . وأتت ثورة ٢٣ يوليو لتغنى بممارساتها هذا الاتجاه ، وليتحول على يديها من محض فكر سياسى ودعوة سياسية ، إلى تجربة سياسية تدخل فى صميم الخبرة التاريخية للشعب المصرى .

كان لابد لتحقيق الاستقلال السياسى الكامل ، من إلغاء النظام الملكى وضرب كبار ملاك الأراضى ، باعتبارهما الركيزتين السياسية والاجتماعية للاحتلال . وكان لابد لحماية هذا الاستقلال من مقاومة الهجمتين الاستعماريتين على مصر ، المتمثلتين فى سياسة الأحلاف العسكرية وخاصة حلف بغداد ، وفى العدوان الإسرائيلى المتكرر على مصر . ومن هنا كسبت الحركة المصرية عمقها العربى ، ودعت لسياسة الحياد الإيجابى المقاومة للأحلاف ، وبدأت توثق علاقاتها بالبلدان التى يمكن أن تمدها بالسلاح لبناء جيش مصر الحديث . وتلك كانت المرحلة الأولى للثورة من ١٩٥٢ إلى ١٩٥٦ .

وكان لابد تدعيما للاستقلال السياسى ، من تحقيق الاستقلال الاقتصادى بتصفية الركائز الأجنبية المتحكمة فى الاقتصاد المصرى عن طريق البنوك والشركات الكبرى . ومن هنا أتى ما عرف بحركة التمصير فى أعقاب تأميم قناة السويس والعدوان الثلاثى فى أكتوبر ١٩٥٦ . والتى صارت بها « مصر للمصريين » من الوجهة الاقتصادية . وإذا كان التمصير قد وجه فى الأساس ضد المصالح ـ البريطانية والفرنسية ، فقد كانت تلك المصالح هى الغالبة فى إطار الاستثمارات الأجنبية . وأمكن بعد ذلك ضمان استقلال الاقتصاد المصرى رغم وجود عدد من المصالح الأجنبية ، الأمريكية والألمانية خاصة ، أمكن ذلك عن طريق زيادة تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية وتوسيع التعاون الاقتصادى مع البلدان التى يمكن أن تمد مصر بما يدعم بناءها الاقتصادى المستقل . وكان هذا نمطا من الانفتاح الاقتصادى يساعد فى التنمية مع المحافظة على الاستقلال الوطنى . ومما يلزم الإشارة إليه أن تأميم قناة السويس كما هو معروف قد جاء بمناسبة الحرص على بناء السد العالى ، وقد سبقت الإشارة إلى أهمية هذا السد لضمان الأمن القومى لمصر . وتلك كانت المرحلة الثانية للثورة حتى ١٩٦١ .

وكان لابد تدعيما للاستقلال من التنمية الاقتصادية ، وقد ظهر خلال تلك المرحلة الثانية ، أن الرأسمالية المصرية الخاصة عاجزة عن اجراء التنمية ، رغم كل محاولات دعم

الدولة لها . أو بالاحرى ثبت أنها لعاجزة عن القيام بالدور الرئيسى فى التنمية ، ومن هنا جاءت اجراءات التأميم الكبرى فى أعوام ١٩٦١ ، ١٩٦٢ ، ١٩٦٣ . وبها ظهر القطاع العام كقوة ضخمة مهيمنة على الاقتصاد الوطنى ، وكدرع يحمى استقلال الوطن .

وقد بلور ميثاق ١٩٦٢ تلك التجربة بوضوح عندما ربط بين الاستعمار وبين الطبقات التى تتصل مصالحها به ، وأن مكافحة الاستعمار تستدعى عزل هذه الطبقات ، وأنه يتخفى فى قصور الرجعية المحلية مما يستوجب ضربهما معا وهزيمتهما معا . وصعد بهذه الفكرة إلى حد الاشارة إلى أن ثمة صلة ما بين الاستعمار وبين العناصر المستغلة فى المجتمع .

## ثالثاً : الديمقراطية السياسية والحركة الوطنية :

بقيت نقطة أخيرة تتعلق بصلة الديمقراطية السياسية بالحركة الوطنية المصرية على ما مارستها ثورة ٢٣ يوليو . وإذا كان قد وضح نوعا ما مدى ما تطورت به الحركة الوطنية المصرية بعد ثورة يوليو على المستويات العالمية والعربية والاجتماعية . فثمة تغيير هام صادف الحركة الوطنية بعد هذه الثورة ، من حيث صلة تلك الحركة بالديمقراطية السياسية . ولكنه تغيير كان يمثل نقطة الضعف الأساسية فى هذه المرحلة .

وعندما أثيرت مسألة الديمقراطية السياسية فى إطار الحركة الشعبية المصرية من السبعينات فى القرن التاسع عشر ، جرت أثارتها تحت شعار « مصر للمصريين » . وكان هذا يعنى المزج بين المطلب الديمقراطى والمطلب الوطنى ، على أساس أن حكم المصريين لأنفسهم سوف يتكفل بالإطاحة بالنفوذ الأجنبى على اختلاف صوره : أى أن الديمقراطية هى طريق تحقيق الاستقلال . وخلال تلك المرحلة الطويلة التى ظل فيها النفوذ الأجنبى قائما ، ترسخ فى أذهان المصريين كبديهية من البديهيات ، أن ضرب النظام الديمقراطى أو الانحراف به عن مساره ، مما يمهد للتعاون مع الإنجليز وللتفريط فى المسألة الوطنية ، وأن النضال الديمقراطى هو نضال وطنى بالضرورة وباللزوم . وبلغ إقتناعهم بهذا الأمر إلى حد كانت معه الغالبية تعتقد أن ضرب الديمقراطية يصل إلى مرتبة الخيانة الوطنية . وكانت القوى الوطنية والديمقراطية تمثل معسكرا واحدا في مواجهة الاحتلال البريطانى وسلطان الحكم المطلق معا .

ثم جاءت ثورة ٢٣ يوليو ، لتمثل نقطة تحول جوهرية بشأن هذه العلاقة بين الحركتين الوطنية والديمقراطية . لم تمر شهور على الثورة ، حتى كانت خلعت الملك وألغت النظام الملكى

وأقامت النظام الجمهورى وحددت الملكية الزراعية وصادرت أموال أسرة محمد على وأطاحت بشريحة اجتماعية كانت من أخطر معوقات التطور الديمقراطى . وفى الوقت نفسه وبالعملية السياسية ذاتها ، ألغت الأحزاب وصادرت الصحف ، ومنعت التحرك الشعبى فى المظاهرات والاجتماعات ومارست الاعتقال .

ولم يقتصر نشاطها القمعى على القوى السياسية والاجتماعية المناهضة لها ولأهدافها ، بل شملت الجميع من خصوم وأنصار ومن أعداء وحلفاء .ولم تنشئ تنظيما سياسيا وشعبيا له مقومات الوجود الذاتى المستمر ، وأبقت جهاز الدولة وحده ( بعد تطهيره ) كجهاز سياسى وإدارى وحيد ، تنجز به كافة مهامها السياسية والاجتماعية وغيرها .كانت ثورة ٢٣ يوليو ثورة قامت من داخل جهاز الحكم ، واستمر جهاز الحكومة هو مؤسستها الوحيدة وهو المؤسسة الوحيدة على نطاق المجتمع كله . وبه وحده خاضت كل معاركها ، ما أنجزته وما تعثرت به . وانطلقت تحقق من الانتصارات الوطنية ما بلغ ذروته فى تأميم قناة السويس والتصدى للعدوان الثلاثى ، وتبنى سياستها الوطنية والاقتصادية المستقلة .

وقفت تنظيمات الحركة الوطنية وأحزابها ضد الثورة ، ناظرة إلى ماتصنعه من ضرب الديمقراطية السياسية باعتباره أيضا مسلكا غير وطنى ، وفقا لما رسخ فى تقاليد الحياة السياسية فى مصر ، فلما انطلقت الثورة فى تحقيق انتصاراتها الوطنية وخاصة منذ ١٩٥٥ ـ ١٩٥٦ ، استسلم الرأى العام المصرى فى مجموعه لوجهة الثورة ، وجهتها الوطنية غير الديمقراطية . ورضى بالفصل بين المسألتين لأول مرة من تاريخ مصر الحديث . وبدأت تتراكم فى الفكر السياسى السائد ، وجهة نظر مؤداها أن الديمقراطية السياسية بصورتها التقليدية ضارة بالتطور الوطنى ، لما تفضى إليه من تفتيت الوحدة الوطنية . وغالى البعض قائلين أن المطالبة بها هى نزعة غير وطنية . وانحصرت الجهود تقريبا فى المطالبة بترشيد جهاز الإدارة وبعض الضمانات الفردية ، واقتصر تطرف المتطرفين على مطالبة الدولة أن تبنى لنفسها تنظيما حزبيا حقيقيا .

ثم جاءت هزيمة ٥ يونيو ١٩٦٧ ، لتمثل تاريخيا ، لدى الرأى العام المصرى ، نهاية الفصل بين المسألتين الديمقراطية والوطنية ؛ وليعودا إلى سابق عهدهما عملية سياسية واحدة . وإذا كانت خبرة كفاح الشعب المصرى منذ سبعينات القرن الماضى قد أظهرت أن الديمقراطية هى طريق تحقق الاستقلال الوطنى والإطاحة بالاحتلال ، فإن هزيمة ٥ يونيو وما بعدها قد كشفت أنه حتى ولو أمكن تحقيق الاستقلال بغير الديمقراطية ، فإن الديمقراطية السياسية لازمة

للمحافظة على الاستقلال الوطنى سواء فى مجال السياسة أو الاقتصاد.

إن خبرة كفاح عبد الناصر قد أغنت حركة التحرر الوطنى بمضمون اجتماعى شعبى، وربطت بين الاستقلال الوطنى وبين التنمية الاقتصادية بالطريق الوحيد المتاح، وهو هيمنة الدولة على وسائل الإنتاج من خلال القطاع العام، وتذويب الفوارق بين الطبقات، وأن تخلف جانب الديمقراطية السياسية فى بناء النظام السياسى، هو ما فصل بين تلك الحركة وبين الجماهير الشعبية ذات المصلحة الحقيقية فيها. وهو مايهدد الإنجاز الوطنى فى مجالى الاستقلال السياسى والاقتصادى.

ويحاول البعض الآن أن يرفع شعار الديمقراطية السياسية معزولا عن حركة التحرر الوطنى وحركة التحرر الاجتماعى، وإذا كان غياب الديمقراطية السياسية هو ما هدد كل إنجاز هاتين الحركتين، فإنه بالمقابل لن تكون هناك ديمقراطية سياسية إلا مرتبطة بحركتى التحرر الوطنى والاجتماعى، وهى جوانب ثلاثة لعملية تحرر شعبى واحدة.

# الديمقراطية
# فى إطار الحركة الوطنية(*)

ليست الديمقراطية مجرد ضمانات للأفراد ولا مجرد كفالة للحريات الفردية . إنما جوهرها أنها أسلوب للتنظيم السياسى ، يكفل حكم الشعب نفسه بنفسه . والحريات الفردية وضماناتها تمثل مناخا يكفل للتنظيم الديمقراطى فاعليته . فهى واحد من شروط البناء الديمقراطى وليست البناء ذاته . كما أن ضمانها معلق ومرتبط وجودا وعدما بقيام هذا البناء . وقد جرى التعبير عن الديمقراطية فى الفكر السياسى المصرى بصيغة « المسألة الدستورية » . لا من حيث إن الدستور يتضمن نصوصا تضمن حريات الأفراد ، ولكن من حيث إنه الوثيقة التى تقيد سلطة الحكم الفردى المطلق ، وتخضع أجهزة الدولة لسلطات الهيئات النيابية المنتخبة ، وتؤمن الحريات الجماعية من جهة تكوين الجمعيات السياسية وحرية الاجتماع والنشر ، وغيرها مما يلزم لتحقيق التشكيل النيابى الأمثل ، وضمان هيمنته الفعلية على الدولة . والمهم فى هذا المقال تتبع الحركة الديمقراطية فى علاقتها بالحركة الوطنية فى التاريخ المصرى الحديث ، أى تتبع كفاح الشعب المصرى لبناء النظام الديمقراطى وتحقيقا للاستقلال الوطنى . ومدى الارتباط والانفصام بين هذين المجالين .

* * * *

## مصر للمصريين :

كان « مصر للمصريين » أول شعار صاغه المصريون عند بعثهم الحديث ، وبه خاضوا ثورتهم العرابية . « ومصر للمصريين » يوحى للوهلة الأولى أنه قاصر الدلالة على الحركة

(*) نشرت فى مجلة الكاتب فى مايو ١٩٦٨ .

الوطنية ضد التبعية الأجنبية . وإذا صحت تلك الدلالة ، فالأصح أنه كان يمثل اندماجا غير قابل للانفكاك بين مطلب الاستقلال الوطنى ومطلب البناء الديمقراطى .

لما ظهر « مصر للمصريين » فى السبعينات من القرن التاسع عشر ، لم يكن للعثمانيين حامية عسكرية بمصر ، ولاكان الإنجليز احتلوها بعد . إنما كان الوجود الأجنبى بمصر وجودا مدنيا إن صح التعبير ، يتمثل فى توجهات الفئة الحاكمة ، وفى النفوذ الأوروبى الوافد ، الذى يتزايد من خلال علاقاته بتلك الفئة ومن خلال الأزمة المالية ، والذى بلغ فيما بلغ الاشتراك فى الوزارة المصرية فى ١٨٧٩ . وكل ذلك يستند على نظام للحكم يتيح للخديو رئيس الدولة سلطانا فرديا مطلقا ، يشكل عمود الارتكاز الشرعى للدولة ومؤسساتها وسياساتها ، وخاصة السياسة الاقتصادية التى مكنت للأوروبيين فى مصر . والمصريون محجوبون عن المراكز الرئيسية التى تملك اصدار القرار أو التأثير فى إصداره . فجاء « مصر للمصريين » ليقاوم تلك التبعية « المدنية » ، وليعبر عن أن تمصير مصر هو عملية وطنية ديمقراطية واحدة . وأن إجلاء النفوذ الأجنبى ليتحقق بمحض تغيير نظام الحكم الفردى ، إلى نظام نيابى يحقق تمثيل المصريين فى أجهزة الدولة ، بواسطة نشاط الجمعيات السياسية والصحافة الحرة المستقلة ، ويكفل هيمنتهم على ادارة الحكومة وتوجيه سياستها ، وبهذا التصور يلتئم سياق الثورة العرابية كحركة ديمقراطية وطنية . وبه يفهم برنامج الحزب الوطنى القديم الذى استهدف تكوين الجماعة المصرية الوطنية ومكافحة الحكم المطلق معا . ويعبر الشيخ محمد عبده فى ١٨٨١ عن هذا المعنى بقوله « لا وطن إلا مع الحرية ، بل هما سيان ... » .

## الاحتلال البريطانى :

كان من الطبيعى أن يكون غزو الانجليز مصر دفاعا عن الحكم المطلق ، وأن يكون الاحتلال اجهاضا للتجربة الديمقراطية ، من حيث هو أيضا عدوان على الاستقلال الوطنى . على أن الهزيمة قطعت سياق حركة « مصر للمصريين » . فلما ظهرت براعمها الجديدة مع بداية القرن العشرين ، وجدت احتلالا عسكريا وتمايزا بين سلطة الخديو وسلطة الانجليز . وأوقعها هذا الازدواج فى أن بدت الحركة الوطنية كتيار متميز عن تيار الحركة الديمقراطية .

ولم يستطع تيار « اللواء » ثم الحزب الوطنى أولا ، أن يكتشف الديمقراطية كأمر متضمن فى مطالبه الوطنية . ولم ينظر إلى الخديو وحكمه المطلق بالنظره ذاتها التى يرى بها الاحتلال ،

ومكن هذا الانجليز من أن يحاولوا اصطناع الديمقراطية لصالحهم . وفرض هذا على كثير من المصلحين كسعد زغلول أن يحققوا بعض الاصلاحات المناوئه لسلطة الخديو الغشوم . وهم مستندون إلى تأييد كرومر . ولم يكن لمثل هذا الوضع الشاذ أن يستمر . ومالبث نمو المقاومة المصرية أن قارب بين الانجليز والخديو ، بما عرف بسياسة الوفاق . وسارع هذا من خطى التقارب بين الوجهين الوطنى والديمقراطى من المسألة المصرية . وعرفت مظاهرات الحزب الوطنى التى تطالب بالدستور ، وتحتج على تقييد حرية الصحافة فى ١٩٠٩ ، ١٩١٠ . ثم جاء تأييد كل من الحزب الوطنى وحزب الأمة لسعد زغلول فى انتخابات الجمعية التشريعية فى ١٩١٣ ، بمثابة « الخطبة » لزواج حدث بعد خمس سنوات فى ١٩١٩ . وقد جاء اعلان الحماية البريطانية على مصر مع بداية الحرب العالمية فى ١٩١٤ ، وفرض الحكم العرفى العسكرى البريطانى ، جاء ذلك مساهمة فى البعث الجديد « مصر للمصريين » كشعار جامع يواجه وحده الحكم المطلق والاستعمار .

**ثورة ١٩١٩ :**

واجه المصريون بثورة ١٩١٩ أقوى دول الأرض ، على حد تعبير سعد زغلول ، بريطانيا التى خرجت منتصرة من حرب عالمية ضروس . وكان فعلهم ذلك أعظم ممارسة ديمقراطية عرفوها . وكان كفيلهم أنهم قاموا على قلب رجل واحد ضد الاحتلال والحكم الفردى المطلق معا . وأن استوت لهم تنظيماتهم بنشأة الوفد . وأن استلهم الوفد الصيغة الجامعة « مصر للمصريين » فى ظروف جديدة ، بناء الوطن المستقل الديمقراطى . وذلك فى حدود المفهوم السائد وقتها للاستقلال والديمقراطية . وقد سار الوجهان معا ، فى حركة الوفد ، وفى تشدد الحزب الوطنى ، وفى تهاون الاحرار الدستوريين ، وفى مؤامرات الملك ، وفى مصادمات الانجليز ، على خلاف فى التفصيل ليس المجال مجاله . وجاء تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢ عن الاستقلال ودستور ١٩٢٣ كعملية سياسية متصلة . فكانا خطة واحدة فيما استهدفه منها الانجليز والاحرار والملك ، وواجهها الوفد بموقف مقاوم واحد ، ثم استطاع أن يكسب خيرهما لنفسه فى صراع امتد على السنين التالية .

فى ١٩٠٧ ظن الاحتلال أنه قادر ، بمسا ندته تكوين حزب الأمة ، أن يعمق الصراع بين وجهى الحركة المصرية ، فنشأ حزب الأمة قبل غيره من الأحزاب ، ولكن طبيعة الاحتلال

أجبرته على أن يسلك مسلكا يهدم به هدفه ، إذ تحالف مع الخديو الحاكم المطلق ، ثم مارس الحكم المطلق بنفسه مع اعلان الحماية . وفى ١٩٢٢ صور له غرور السلطة . أنه قادر بمساندته تكوين الأحرار الدستوريين ، أن يعيد الصرع من جديد . فكان استيعاب الوفد لوجهى الحركة المصرية . مما أسرع فى افشال الخطة . وما لبث الأحرار الدستوريون أن ارتدوا عن دعوى الحرية والدستورية معا . منذ ١٩٢٨ خاصة .

من ١٩٢٤ إلى ١٩٥٢ تولى حكم مصر ٣٨ وزارة . فإذا استبعدت من هذا العدد التعديلات الوزارية الطارئة والمؤقته « والروتينية » . لصارت ١٢ نظاما وزاريا . يمثل عشرة انتخابات برلمانية . فضلا عن فترة أوقف فيها البرلمان وأخرى تلت حريق القاهرة حتى قيام ثورة ١٩٥٢ . فى هذه المدة تولى الوفد الحكم ست مرات ، سقط فى أربع منها بانقلاب دستورى ، بسبب موقفه فى المسألة الوطنية ، (١٩٢٤ ، ١٩٢٨ ، ١٩٣٠ ، ١٩٥٢) . ومن الوزارات غير الوفدية التى سقطت بعد مباحثات مع الإنجليز ونتيجة عدم إمكانها توقيع المعاهدة معهم ، وزارات ثروت ١٩٢٨ ، ومحمد محمود ١٩٢٩ ، وصدقى ١٩٣٣ ، وصدقى ١٩٤٦ . وكل ذلك يوضح مدى الارتباط بين المسألتين الوطنية والديمقراطية . وصار على مستوى البداهة السياسية لدى المصريين أن من يضرب النظام الديمقراطى أو ينحرف به أو ينتهكه ، إنما يمهد للتهاون مع الإنجليز . وأن النضال الديمقراطى هو نضال وطنى باللزوم ، وأن ضرب الديمقراطية خيانة وطنية .

والملاحظ أيضا فى تاريخ تلك الفترة . أن دستور ١٩٢٣ فى اطار القوى السياسية التى أوجدته وعايشته . لم يضم تنظيما ديمقراطيا أمثلا . كان فيه من الفجوات مافى استقلال مصر من فجوات . وعلى رأسها فى المجالين وجود جيش الاحتلال . وقد طلع الدستور ، وقانون المطبوعات لسنة ١٨٨١ يقيد حرية النشر . وقانون ١٠ لسنة ١٩١٤ يعاقب بالحبس من يتجمهرون خمسة أشخاص فأكثر ( رغم أن ثورة ١٩١٩ كانت تجمهرا لثلاثة عشر مليونا هم سكان مصر) . وقبيل إصدار الدستور فى ١٩٢٣ صدر قانون الأحكام العرفية وقانون تقييد حرية الاجتماع . ثم صدر الدستور بتحفظين يتعلقان بتقييد حريتى الصحافة والاجتماعات . وفشل الوفديون فى تعديل قانون الاجتماعات فى ١٩٢٤ ، ١٩٢٨ ، ومنع محمد محمود بقانون جديد يمنع اشتغال الطلبة بالسياسة فى ١٩٢٩ ، وأصدر صدقى قانونا يقيد النشر فى ١٩٣١ ، كما أصدر فى ١٩٤٦ ماسمى بقوانين مكافحة الشيوعية ، ثم جاءت تجربة الحكم العرفى مع إعلان الحرب

العالمية فى ١٩٣٩ حتى ١٩٤٥ ، ثم مع حرب فلسطين فى ١٩٤٨ حتى ١٩٥٠ ، ثم مع حريق القاهرة من ١٩٥٢ ... الخ . ومورست مصادرة الصحف ومنع الاجتماعات والاعتقالات .

أن كانت تلك القيود قد عاقت الحركة الشعبية ، فهى لم تستطع أن تنفيها ، ومرجع ذلك إن الحريات الفردية وإن كانت مناخا للممارسة الديمقراطية ، فليس عليها مدار تلك الممارسة ، إنما مدارها فى وجود الجمعيات السياسية على المستوى الجماهيرى ، وفى التنظيم الديمقراطى للحكم . فبرغم تلك القيود لم يستطع الاحتلال أن يفرض معاهدة لم ترض عنها الأحزاب الجماهيرية الاساسية ، ولا استطاع الملك أن يهنأ بحلمه فى السلطان المطلق غير المنازع ، وبالرغم من هذه القيود استطاع الوفد أن يغنم ستة انتخابات من عشرة على مدى الأعوام الثلاثين . واكتسبت مواقع بالصراع والأمر الواقع ، وتعدلت الموازين السياسية بالتدريج داخل السلطة نفسها ، ونما التكاتف والدعم المتبادل من الأحزاب والصحافة والبرلمان وبعض مواقف المحاكم وهكذا حتى بلغت الحركة السياسية الجيش نفس ، وقامت ثورة ٢٣ يوليه ١٩٥٢ .

## ثورة ١٩٥٢ :

جاءت « ٢٣ يوليه » بانعطافة حادة فى صدد هذا الموضوع ، صلة الديمقراطية بالمسألة الوطنية . لم تمض بها الشهور كثيرا ، حتى كانت خلعت الملك وألغت الملكية واقامت الجمهورية ، وحددت الملكية الزراعية وصادرت أملاك أسرة محمد على وأنهت الوقف الأهلى ، وألغت الالقاب ، وأطاحت بشريحة اجتماعية كاملة ، كانت من أخطر معوقات التطور الديمقراطى .

وفى الوقت ذاته ، وبالعملية السياسية ذاتها ، الغت الأحزاب ، حتى ما كان ينادى بما تنجز ، ومارست الرقابة الشديدة على الصحف ، حتى ما كان منها ينادى بما تنجز ، ومنعت التحرك الشعبى ، مظاهرات أو اجتماعات ومارست الاعتقال ... الخ . وفى الوقت ذاته كافحت الاحتلال الانجليزى وسارت على هذا الدرب الجديد لاتحيد .

انتفض غالب التيارات السياسية ضدها ، باعتبار أن ضربها للحياة الديمقراطية ( بمفهومها السائد ) هو مسلك غير وطنى ، ونظر إلى المفاوضات مع الانجليز وإلى اتفاقية ١٩٥٤ من هذا المنظور ، وباعتبار أن مسلكها تفريط فى المجالين . بلغ الصراع قمته فى ١٩٥٤ وانتصر نظام ٢٣

يوليه على جميع معارضيه . ولكنه لم يكسب التسليم بوجهته الجديدة، وبقى الظن أن انتصار النظام هو تفريط فى المسألة الوطنية ، ولكن ٢٣ يوليه انطلق بعد ذلك يحقق من الانتصارات الوطنية مابلغ ذروته فى تأميم القناة وفشل عدوان ١٩٥٦ ، وانتهاج سياسة الحياد الإيجابى وعدم الانحياز والوحدة العربية. مما بلغ بمصر إلى قمة من قمم الشموخ الوطنى. وبما حدث فى ١٩٥٦ خاصة ، استسلم الرأى العام المصرى فى مجموعه بوجهه « ٢٣ يوليه » الوطنية غير الديمقراطية ، ورضى بالفصل بين المسألتين كطريق جديد مفض إلى الهدف . وغالى البعض فى هذا الشأن بمقولة أن النظام الديمقراطى ( بمعناه السائد ) ضار بالحركة الوطنية مفض إلى تفتيت الوحدة اللازمة لها ، فنظر إلى الديمقراطية السياسية باعتبارها نزعة غير وطنية. ثم جاءت الوحدة بين مصر وسوريا ١٩٥٨ ، واجراءات التحول الاجتماعى العميقة ونمو القطاع العام وهيمنته الاقتصادية وبناء الاقتصاد الوطنى المستقل ، كل ذلك اضاف رصيدا كبيرا إلى النمط القائم ، ويؤكد صوابه فى مجال المسألة الاجتماعية أيضا . وكان يمكن لانفصال سوريا فى ١٩٦١ أن يكشف عن الخلل الحادث ، لولا أن الحدث ضاع فى السياق الجارف . وانحصر جهد المجتهدين تقريبا فى المطالبة بالضمانات الفردية ضد الاجراءات الاستثنائية ، مع ترشيد الاداره وتكوين التنظيم السياسى للدوله ، دون أن يصل فى غالب الحالات إلى مناقشة اسس البناء السياسى للدولة .

وقد تمثلت هذه الأسس ، حسبما يظهر من سياق التجربه التاريخية ، وحسبما بلورها دستور ١٩٦٤ ، فى أن الدولة صارت الجهاز السياسى الوحيد فى المجتمع ، وفى انتفاء الوظيفة الحزبية تماما ، ولم يكن الاتحاد الاشتراكى يقوم بالوظيفة الاساسية للحزب وهى صنع القرار السياسى ، إنما اقتصر دوره على كونه واجهة شعبية لجهاز الدولة ، فهو نظام لاحزبى ( ليس نظام حزب واحد ولا تعدد احزاب ) يقوم فيه جهاز الدولة بالوظيفتين السياسية والادارية معا . وفى دمج السلطات التشريعية والتنفيذية ، وتركز السلطة الشديد فى يد رئيس الدولة ، كسلطة فردية طليقة ، مع السيطرة على الصحافة وغيرها من ادوات النشر والاعلام .

### وصل ما انقطع :

جاءت هزيمة ٥ يونيه ١٩٦٧ لتمثل تاريخيا لدى الرأى العام المصرى نهاية الفصل بين المسألتين الوطنية والديمقراطية ، والعود لسابق عهدهما كيانا سياسيا واحدا ، وطرحت البحث فى مدى كفاية البناء السياسى الذى قام بعد ٢٣ يوليه لضمان الاستقلال الوطنى ـ السياسى

والاقتصادى . واسترخت بالهزيمة قوى التماسك فى هذا البناء السياسى ، وأنفجر الوضع بعدها مرتين بما اصطلح على تسميته صراع مراكز القوى . فى نهاية ١٩٦٧ ، وفى مايو ١٩٧١ . فى المرة الأولى ارتفع شعار الديمقراطية وسيادة القانون ، وأعلن بيان ٣٠ مارس ١٩٦٨ وجرت انتخابات جديده للاتحاد الاشتراكى ومجلس الأمة . وقد جاءت إضرابات الطلبة وحركة الشباب فى فبراير ونوفمبر ١٩٦٨ إيذانا بوجوب العودة إلى طرح مسألة البناء الديمقراطى فى إطار القضية الوطنية على أن تجربة التغيير من جانب الدولة لم تلبث أن توقفت .

وانفجر الوضع من جديد فى مايو ١٩٧١ مما طرح من جديد مشاكل تنظيم الدولة والبناء الديمقراطى . وكان طرحها فى هذه المرة ، من جانب اعرض الكتل التى تمثل الرأى العام المصرى ، اشد سفورا وأكثر حرصا على اعادة النظر فى أسس بناء الدولة . ولكن صدر دستور ١٩٧١ ملتزما فى الجوهر بأسس تكوين السلطة التى تبناها الدستور السابق . من حيث اختصاصات رئيس الدولة وطريقة انتخابه ونمط توزيع السلطات وطبيعة الاتحاد الاشتراكى ، فضلا عن امكان اتخاذ الاجراءات الاستثنائية للمحافظة على الوحده الوطنية وسلامة الوطن ( مادة ٧٤ ) ، إلا أنه تضمن ضمانات لسيادة القانون وكفالة الحريات الفردية ضد الاعتقال ونحوه ، مع منع تجريد المواطنين من حقهم فى الالتجاء إلى القضاء . وامتنع الاعتقال وممارسات السلطة التى كانت تتسم بطابع الارهاب المادى للافراد .

وقد أعلنت ورقة تطوير الاتحاد الاشتراكى فى أغسطس ١٩٧٤ عن أجراءين ، العضوية الاختيارية ، وتنوع الاتجاهات السياسية فى الاتحاد بما يسمى المنابر . وقد جرى تنفيذ الاجراء الأول ، وبدأ الاجراء الثانى طور تجربته العملية أخيرا . وأن البيانات الرسمية المعلنة لتعد بأن المنابر طريق إلى التنظيمات السياسية ، ولهذه التجربة علاقات متبادلة وتأثير متبادل مع ضمانات الحريات الفردية والعامة ، ومع أسس البناء السياسى وموازينه . ولايزال « مصر للمصريين » كما فهمه المصريون الآباء جديرا بالاتباع ..

# الجهاز القضائي
# طبيعته ووظيفته(*)

## القاعدة القانونية :

إن مبدأ الشرعية ، يعنى الاحتكام للقانون . وإذا كان القانون هو مجموعة القواعد التى تحكم العلاقات بين الأفراد بعضهم البعض ، وبين الأفراد والهيئات والسلطات المختلفة ، وإذا كانت سمة القاعدة القانونية ، أنها عامة ومجردة ، بما يعنى أنها قاعدة موضوعية تصدق على المكلفين لا بذواتهم ، ولكن بما يتوافر لدى أى منهم من أوضاع وشروط ، إذا كان هذا هو الأمر ، فإن السمة الأكثر التصاقا بالقاعدة القانونية ، هى أنها صيغة معلنة ، ولا تكسب صفة الإلزام فى الجماعة بغير العلم بها. وإن بداهة هذه السمة قد تجعلها أدخل فى نوافل القول . وليس من نظام من نظم المجتمعات الحديثة ، فيما يبدو ، قد أغفل النص فى دستوره على شرط العلم بالقانون والإعلان عنه قبل نفاذه ، أو أغفل تحديد الوسيلة التى تكفل إمكان علم الجميع به . ولكن أهمية الإشارة إلى مبدأ العلانية تتأتى من تتبع أسبابها ونتائجها الواجبة الصون .

والقاعدة القانونية أيضا ، صيغة تحدد العلاقات بين الناس طبقا لأسس نظام اجتماعى معين ، وهى تصوغ العلاقات الاجتماعية طبقا لمصالح معينة ، بمعنى أنه كلمة الفئات ذات الغلبة فى التعبير عن مصالحها ، وعما تعكسه من أوضاع اقتصادية وماتمليه من قيم وما تنشئه من مؤسسات سياسية واقتصادية واجتماعية ، وأن مبدأ العلانية يكتسب أوضاعا تختلف باختلاف النظم الاجتماعية . والمهم أنه منذ ظهور المجتمعات الحديثة ومع الثورات الديمقراطية فى القرن الماضى ، لم يعد الإعلان مجرد إخطار من الحاكم للشعب بفرض أو تحريم معين ، إنما أصبح حقا للمواطن ومنفذا له إلى السلطة ، أصبح حقا فى الرؤية ، فهو ليس مجرد وسيلة لتنفيذ القاعدة القانونية ولكنه ضمان لرقابتها ، دعما وتأييدا لما يعبر عن الحاجات

---

(*) نشرت فى صحيفة الأهرام فى ١٥ مايو ١٩٧٦ .

الاجتماعية . ونقدا ونبذا لما يتعارض مع هذه الحاجات . وهو مصدر للعديد من المبادئ المتعلقة بالقانون كعلانية التشريع وعلانية التنفيذ .

## مبدأ الشرعية :

ومبدأ الشرعية ، أساسه مراقبة الممارسة وضمان أنها تتم فى حدود القواعد القانونية المعلنة . وأنها تسير طبقا لها . هى مراقبة الأفعال فى ضوء الأحكام القانونية القائمة . وضمان أن هذه الأحكام تتحول فعلا إلى واقع مادى ، وأن هذا الواقع يدور فى إطارها ، يلتزم بموجبها ولا يتخطى المباحات .

وقد يمكن القول بأن ضمان تنفيذ القانون حسن على إطلاقه ، بصرف النظر عن مضمونه ، باعتبار أنه الصيغة المعلنة وأنه محك الرقابة أو الالتزام ، ولا شك أن تطبيق القواعد الفاسدة التى تحمى مصالح خاصة على حساب الشعب ومصالحه ، والتى تعوق تطور المجتمع ورفاهية الجماهير وسعادة الفرد وأمنه ، لاشك أن تطبيق هذه القواعد ضار . وقد يكون من الميسور أحيانا ، تجنيب أحد هذه الأحكام أو بعضها والعمل على غير مقتضاها لصالح الجماعة. ولكن التجارب تثبت أن القاعدة الفاسدة ينبغى أن تلغى لا أن تعطل ، وأن الحل الأسهل ليس بالضرورة الحل الأصوب ، وأن ضمان السرعة لايتلازم مع ضمان الاستمرار. والتجنيب مجرد تحذير للخطر (للقاعدة الفاسدة) لا إزالة له .

* * * *

وأن تعطيل أية قاعدة بغير إلغاء أو استبدال ، يفضى إلى محاذ ير ، أولها أثره فى مبدأ العلانية ، إذ يصبح الفعل على غير مقتضى القانون ، إما فعلا مفردا وهذا يجرده من صلاحية التأثير العام وصلاحية الاستمرار ، أو فعلا يصدر عن قاعدة موضوعية غير معلنة ، وهذا يعنى وجود قاعدتين متنافيتين ، مما يخلق التضارب فى النشاط والانفصام فى المجتمع ، ويصعب معه سياسة الأمور على مبدأ واحد .

وثانى هذه الآثار ، هو ارتخاء العلاقة بين العمل والقول ، أو بين النظرية والتطبيق بالمعنى الواسع لها ، أو بين القواعد القانونية والنشاط العام . وهذا يمس مبدأ الشرعية فى صميمه باعتباره احتكاما للجماعة فى تعاملها إلى القانون المعلن المعلوم لها. وهذا الانفصال يؤدى إلى

سلوك الفعل مسالك يستحيل تحديدها ، وإلى أن يشق الفعل لنفسه فجوات تحت الهيكل الاجتماعى المرئى ، بحيث يستحيل الحكم والتقدير .

ولاشك أن الحكم على أى قانون يكون على أساس مضمونه الاجتماعى وأثره فى القيم العامة ، وأن الحكم على أى فعل يكون على أساس مايؤدى إليه من أثر فى هذين الأمرين . ولكن الأسلوب فى ذاته ، طريقة وضع القانون أو أسلوب العمل ، لايخلو من المضمون الاجتماعى أيضا ، باعتبار مدى ملاءمته لتحقيق الأهداف المطلوبة ، وصلاحيته لخدمة العلاقات الاجتماعية والسياسية المختلفة . وقد يكون مما يناسب الفئات ذات النفوذ على الحكم ، بحكم عدد أفرادها المحدود وإزاء ضغط الجماهير ورغبة فى عدم المواجهة ، أن تلجأ للفصل بين القاعدة والفعل ، لتجعل القاعدة للناس والفعل لها ، وأن تعترف ببعض ماتطلب الجماهير وتعمل على عدم تحقيقه . أما بالنسبة للجماهير فليس ثمة مايكتم من مصالحها . وهى لاترتبط بأمر ويصعب تجمعها عليه إلا بالتنادى وبالصوت العالى . والمهم أنه فى ظروف معينة وخلال ملابسات خاصة ، يمكن أن يؤدى ذلك إلى مكاسب للشعب ، ولكن القصد أنه أسلوب لايكفل الاستمرار ، وأنه يفتح السبيل لمحاذير مهددة .

وأن القواعد القانونية الفاسدة ، لاشك فى وجوب إلغائها . وقد يكون هذا الإلغاء من المعارك السياسية التى تتطلب جهدا كبيرا فى الاقناع والدعوة والنقاش .. الخ ، ولكن هذا الجهد نفسه هو ضمان تحقق الإلغاء وحماية القاعدة الجديدة التى تصبح مستقرة فى ضمير الناس .

## علانية الاحكام :

الواضح أن أهم ما يتعلق بالشرعية ، هو الاحتكام للقواعد المعلنة . علانية الأحكام والنظم والحدود والفواصل ، أى وجوب علم الجماعة بها ، هو أساس النشاط العام . وهو نقطة البدء فى المشاركة العامة والرقابة العامة معا .

وإن أهم ما أسفرت عنه حركة التقدم الاجتماعى منذ القرن الماضى ، هو تقدير هذا المبدأ فى صورة الملموسة التى تتعلق بكافة مراحل النشاط العام . وإعداد التشريع مثلا ، تتولاه الهيئة النيابة . وهذه لايكفى لضمان تعبيرها عن الشعب أن تكون منتخبة ، أى وليدة إرادة شعبية الفرض أنها حرة . ولكن يتعين أن تمارس مهامها على نحو علنى ، يمكن الجميع من مطالعة

نشاطها فى تفاصيله الدقيقة .. وأن التحفظ الذى يورده الكثير من المفكرين على أسلوب العمل البرلمانى ومدى صدقه فى تحقيق الديمقراطية ، أساسه أن قسما هاما ، من هذا العمل يتم فى لجان مغلقة ، أو فى دوائر معينة لا ينفتح نشاطها على الجماهير ، فلا تتمكن من مطالعة ما يدور بداخلها . والبرلمان مهما كانت الحرية التى تتوافر فعلا فى أنتخاب أعضائه، فإنه بغير النشاط المعلن لن يزيد عن كونه لجنة من اللجان ، تتكون من عدد محدد من الأشخاص . ولن يكون أى عضو فيه ، مرتبطا حقا بناخبيه إلا إن كان لديهم وسيلة الاطلاع المباشر على نشاطه التفصيلى . إن ذلك لا يضمن فحسب إمكان رقابتهم له ، ولكنه جوهر عملية التمثيل ، باعتبار أنهم بغير رؤيتهم إياه لن يكون أى عضو بالمجلس أكثر من فرد .

علانية نشاط المؤسسات ، هو أيضا ضمانة أساسية ليصبح النشاط الذى يمس الشئون العامة ، نشاطا عاما حقيقة . وأن الإنسان لا يكتسب صفته العامة إلا بالآخرين ومن خلالهم ، وليس هذا مجرد تصور فكرى ، ولكنه واقع يحكم السلوك اليومى . وكذلك الشأن بالنسبة لأية مؤسسة أو جهاز ، يترتب على تكوينه قيام ذاتية له ، ولن يستطيع تخطى هذه الذاتية إلا بالآخرين ومن خلالهم . ويتحدد وضعه حسب مدى هذه العلاقات ونوعها . والعلانية من جهة أخرى هى التزام ومسئولية وارتباط . ولكل ذلك هى أساس اعتراف المجتمع . وأن « الأسرة أكثر المؤسسات الاجتماعية التصاقا بالفرد وخصوصياته ، شرطت الشريعة للاعتراف بها كإحدى بنيات المجتمع ، أن تبنى على علاقة معلنة ، وجعلت جميع الشرائع الفيصل بين العلاقة الشرعية وغيرها ، مدى توافر الإعلان فى تكوينها ، مع تعدد الصورلتى يتخذها هذا الأمر فى الشرائع المختلفة .

والخلاصة ، أن العلانية تقتضى أن يكون الجهاز القائم بالنشاط العام أقرب إلى المنبر . وتطرد صلاحيته فى أداء مهامه بقدر شمول هذه الصفة الجوانب المختلفة لتكوينه ونشاطه . والدولة الحديثة مفروض أنها تعمل ، فى كافة الأمور العامة بالمنابر ومن فوقها .

## توزيع السلطات :

الأمر الثانى الذى يتعين الأشارة إليه ، وهو مما أسفر عنه تطور النظم السياسية فى المجتمعات الحديثة بشكل عام ، هو مبدأ توزيع السلطة بين العديد من الأجهزة ، ووجه اتصال هذا الأمر بالشرعية ، أنها فيما تعنيه من احتكام مطلق للقانون تصدق على الكافة ، أفرادا وأجهزة .

وتلزم الكافة أياكانت أوضاعهم . وهذا يقتضى بالضرورة إلا تتركز السلطة فى مؤسسة واحدة مهيمنة . أن صاحب السلطة هو الشعب ، ولكنه يمارسها من خلال أجهزة متعددة . ولا شك أن مبدأ الانتخاب فى تكوين هذه الأجهزة له أهميته البالغة فى ارتباطها بالناخبين وتعبيرها عنهم . ولكن هذه المهمة من ثقل التبعة بحيث لايستطيع جهاز أو فرد أن يحتمل اعباءها . ومع التأكيد على فضيلة مبدأ الانتخاب ، فإنه عندما تكتسب مؤسسة واحدة ، أوجهاز واحد ، صلاحية ممارسة السلطة كلها ، واحتواء العمل العام بمراحلة المختلفة ، تفكيرا وإعدادا وتنفيذا ومراقبة وإشرافا ، إنما يمكنها ذلك من احتواء إرادة الشعب واستلابها ، وذلك حتى لو توافر عامل الانتخاب فى تكوينها . ومع نشوء أى مؤسسة أو جهاز،تنشأ معه بالضرورة ذاتية خاصة له ، وقد يكون الانتخاب وإعادته والرقابة الخارجية من عوامل تخفيف هذه الذاتية ، ولكن قد تضعف هذه العوامل بقدر انعكاس نفوذه هذا الجهاز على أى من عمليات الانتخاب والرقابة التالية . وذلك بحكم تركز السلطة فيه . ولاشك أن الأمر يحتاج إلى العديد من العوامل التى تحد من ذاتيته لتزيد صلاحيته لمارسة العمل العام . ومن أهم هذه العوامل توزيع السلطة .

أن الأمر يتطلب دائما تحديدا للسلطة يكف من اطلاقها . وهذا لايعنى تعددا فيها بقدر ما يعنى تقسيما لها . وامتلاك كيان واحد للسلطة كلها لن يخلو من الاطلاق . ويفقد العمل العام عموميته من جهة مصدره مع بقاء هذه العمومية من جهة أثره . وبدل أن يذوب الفرد فى المجموع ، تذوب المجموعة فى الفرد . والشائع القول بأن توزيع مهام السلطة الواحدة يعنى مراقبة الأجهزة بعضها بعضا . ولكن الأمر يتخطى حدود الرقابة بالمعنى الدارج لها ( معنى « التفتيش » الذى يدخل فيه بالضرورة عامل المصادفة فى اكتشاف خطأ أو عدم اكتشافه ) . إن هذا التعدد يعنى أن الفعل الواحد يمر على قنوات متعددة تتناوله بالتنشىء، بحيث لايصبح أحدها وحده هو مصدره ، وبحيث لا يكتسب أحدها امكانية الخلق الكامل للعمل العام .

ولاشك أن الانتخاب مبدأجوهرى فى تكوين أى من هذه الأجهزة المتعددة ، ولاشك أن التخصص أيضا قرين الإتقان وتراكم الخبرة . ولكن المهم أكثر تحديد السلطة . وهنا تظهر أهمية أخرى « للشرعية » باعتبارها ضابطا للحدود والفواصل بالنسبة لكل جهاز إلا يتعدى حدوده ، ألا يستلب السلطة . ألا يستلب الشعب .

## جهاز القضاء :

العلانية ، وتحديد السلطة ، هما العاملان الأساسيان اللذان يقوم عليهما القضاء ، وما يناط به من أهمية يتعلق بهما فى الأساس . والشائع القول أن أهمية هذا الجهاز تتعلق بالتكوين الثقافى للعاملين فيه أو بالحيدة التى يتصفون بها .. الخ ولكن كل هذه صفات مكتسبة الهدف أن يزداد توافرها . والأمر يتعلق بطبيعة الجهاز نفسه وطبيعة نشاطه ووظائفه . وهذا ما يخلق التكوين الشخصى للعامل فيه لا العكس ، وذلك بطريق التدريب والانتخاب للعنصر الأصلح وطبيعة أى جهاز هى فى التحليل الأخير جماع العلاقات المرسومة له وأهدافه ، أى هى علاقاته المتحركة قياما بوظيفة محدودة ، وموقعه ازاء سائر الأجهزة .

وأهم سمات التنظيم القضائى فيما يبدو :

ـ أن أى فرد يستطيع أن يتقدم إليه مطالبا تطبيق القانون ، وأن يدافع أمامه عن شرعية مصلحته .

ـ أن مهمته محصورة فى التأكد من تطبيق القانون ، وفى اختبار الواقعة المعروضة عليه فى ضوء مجموعة القواعد القانونية القائمة . وأن نشاطه مرسوم بجملة من النظم والإجراءات المعلنة تحكم القاضى والمتداعى معا .

ـ أن هذا جميعه يتم علنا من فوق منبر عام ، يستطيع من يشاء أن يحضر مجلسه ، ويعرض الموضوع وتمارس الإجراءات ويصدر القرار علنا . ويمكن مطالعة قراراته ومناقشتها .

وقد تختلف النظم فى طريقة تشكيله ، انتخابا أو تعيينا ، وفى ضمانات العاملين به وعلاقة الأجهزة المختلفة بهم . وثمة الكثير يمكن بحثه فى هذا الشأن وصولا للكفاية الأتم لهذا الجهاز . ولكن المهم أن السمات السابقة هى الحد الأدنى التى بها يعتبر قضاء .

* * * *

وإذا كان ضمان الشرعية يوجب على القضاء أن يكون مستقلا ، فإن مفاد الاستقلال هنا كف كل أثر لغير « القاعدة القانونية » عليه . والنظر فى تطبيق هذه القواعد على الحالات الفردية بغير تأثير لغير القانون . ويخطئ من يفسر الاستقلال هنا بأنه وجود فوق المجتمع أو بعيد عن الدولة . إن التعريف التقليدى له أنه إحدى سلطات الدولة ، بمعنى أنه جزء منها . وأن وظيفته تطبيق القانون ، والقانون هو قواعد تنظم العلاقات المجتمع ، تصدر وتكسب شرعيتها عن

إحدى سلطات الدولة ، جهاز التشريع فيها ، ويتشكل مضمونها بالضرورة وفقا لمصالح القوى الاجتماعية ذات النفوذ فى المجتمع وذات الهيمنة على الدولة . والقضاء جهاز يلتزم بهذه الشرعية وبتطبيق النظام القانونى القائم ، وهو يتشكل وظيفة ونشاطا وأفرادا بشكل هذا النظام وينطبع بصورته .

والقضاء ، كالمجلس النيابى ، أو أى جهاز أخر ، ليس من المأمول أن يقيم المدينة الفاضلة ، أو أن يملا الدنيا عدلا ونورا حسب التصور المهدوى . ولكنه جهاز يقوم بنشاط معلن ومفتوح ، يشرف به على ضمان تنفيذ القواعد القانونية المعلنة . وهذا يوفر له امكانيات هامة فى اقرار الحقوق المعترف بها ، والتأكد من أنها ليست مهددة فى التطبيق . كما يوفر له الإشراف على عدم طغيان أحد الأجهزة على السلطة واستلابها . أن الشرعية مادة عملية ، والعلنية هيكل بنائه ، وهو بتكوينه يفتقد الوسائل المادية لاستلاب سلطة غيره ، والأمران الأولان يجعلانه يرتبط بالرأى العام ، والأمر الأخير يجعله لا يستطيع الاعتماد إلا عليه قياما بوظيفته ، وهو بهذا يكمل سلطة التشريع ويحد من السلطة التنفيذية . وذلك كله وصف مجرد يتجسد فى صور متباينة حسب تطور المجتمع والعلاقات الاجتماعية .

والمهم أن تكوينه على هذه الصورة ، كان مما كسبته المجتمعات الحديثة التى كسبت الاعتراف بحقوق الإنسان وقد أظهر الصراع الاجتماعى بعد ذلك أن هذه المكتسبات لم تحقق أمل الإنسانية المنشود فى التحرر الاجتماعى الكامل ، وأن الأمر يتطلب إعادة بناء الحياة الاقتصادية ، باعتبارها الأساس ، بما يحقق المساواة الفعلية ويقضى على التسلط ويبقى ودل ذلك لا على فساد المكتسبات السابقة ، ولكن على عدم كفايتها ، وذلك يستدعى لا التفريط فيها ولكن تأكيدها وفهم الإمكانيات المختلفة لها على نحو واقعى وعلمى وبناؤها على أسس أكثر ثباتا وكفالة لحق الإنسان .

وبهذا ينبغى النظر إلى القضاء ، كأى أمر آخر ، نظرة متعددة الجوانب تشمل الظروف التاريخية المحددة ، والإطارين الاقتصادى والسياسى للنظام القائم وعلاقات القوى والفئات المتصارعة فى المجتمع . والملاحظ أن الكفاح الثورى يحاول أن يستفيد من امكانيات الشرعية القائمة وأن يستنفد كل خيرها لمصلحته ، ويجهد فى تفتيقها وتوسعتها بزيادة نفوذه على سلطة التشريع . ولكن ذلك يصل إلى حدود يظهر بعدها استحالة اتساع النظام القائم لأكثر منها .

والملاحظ أيضا أن الصراع الاجتماعى يعبر عن نفسه فى كافة مجالات النشاط وميادينه ، وداخل كافة المؤسسات سيما ما ينفتح منها على الرأى العام بحكم طبيعة بنائه ووظيفته ، ومن

فوق كافة المنابر . والقضاء باعتباره رقيبا على الشرعية . وباعتبار تنظيمه العلنى . وبانفتاح نشاطه على الرأى العام . يصبح من أهم ميادين الصراع استخلاصا للحماية وضمانا للحقوق التى تكفلها الشرعية القائمة . بمعنى أنه من ميادين الصراع المشروع . من أجل الحقوق المعترف بها . ومن أجل تحديد السلطات . وهذه احدى وظائفه الاجتماعية العامة التى ينبغى الحرص على سلامة ممارستها .

ولقد عرف التاريخ فترات . استنفدت فيها القوى الثورية أساليب الصراع المشروع . واستثمرت فرص العمل من خلال المؤسسات القائمة وبدا أن القطيعة حاسمة بينها وبين القوى الرجعية ، من حيث الهدف وفى هذه الحالة ، وهنا لا يكون أمام القضاء إلا الدفاع عن النظام الذى كان قائما باعتباره احدى سلطاته وقائما على تنفيذ شرعيته . ولكن هذا الوضع لا تحتمله أيضا أية مؤسسة أخرى ، وهو يفوق الامكانيات القائمة برمتها . وهو يعنى أنه عند النظر التاريخى لأى جهاز ينبغى تحديد وظيفته فى ضوء الاطار العام القائم فى وقت معين . مع ملاحظة أن القضاء ، كان دائما ، بحكم وظيفته وتكوينه . ضمانة حقيقية لصيانة الحقوق المعترف بها ، وميدانا خصبا للكفاح المشروع .

## خبرة التاريخ :

ومايتبغى تذكره ــ من التاريخ المصرى ــ أن المحاكم كانت بعد البرلمان ميدانا هاما للصراعين السياسى والاجتماعى داخل مؤسسات السلطة ، خلال فترة مابين الثورتين ١٩١٩ ــ ١٩٥٢ . وكان لذلك ، فضلا عما سبق ، أسبابه التاريخية ودلالته الملموسة .

والحاصل ــ باختصار ــ أن دستور ١٩٢٣ ، كان وليد ثورة ١٩١٩ بكل ما تحصل عنها من نتائج . وقد حققت الثورة انتصارات حقة لحركة كفاح الشعب المصرى . ولكن وجود القوات البريطانية والظروف التاريخية العالمية ومستوى التطور الاقتصادى وطبيعة قيادة الحركة الوطنية ، كل ذلك لم يكن يمكن من انتصار حاسم يطيح بكافة القوى المعادية للحركة الوطنية ، وكانت هذه حدود فرضها التاريخ بالنسبة لحركات التحرير فى مصر وفى العالم ، وأدى ذلك إلى أن مسألة السلطة السياسية ، المسألة الأساسية لأى ثورة لم تحسم تماما لصالح الحركة الوطنية .

وانعكس هذا الوضع فى دستور ١٩٢٣ الذى أوجد الصيغة القانونية للتوازن السياسى القائم بين قوى الثورة وبين اعدائها . واتضح ذلك فيما قرره الدستور من حقوق وما بناه من

مؤسسات سياسية . وضمنت الحركة الوطنية به مكانا لها فى السلطة ، تتمكن بأسلوب الكفاح السلمى المشروع أن تحتله وأن تؤثر منه على كافة مؤسسات الحكم . وضمن لها هذا الوضع أيضا قدرا هاما من الشرعية فى العمل ، مكن لأسلوب الكفاح المشروع أن يكون وسيلة هامة للتأثير ، فجاهدت لتعديل القوانين لمصلحتها وتوسيع نطاق الشرعية المتاح لها من خلال هذا الوضع . وكان ميزان القوى بين الثورة وأعدائها ينعكس توازنا فى نطاق الشرعية القانونية ، ويمتد أو يضيق من خلال الكفاح وبحركة الجماهير وتصدى الرجعية لها .

وعرفت مصر فى هذه الفترة العديد من القوانين التى تحمى الحريات والقوانين التى تقيدها ، كما عرفت الصراع حول تنفيذ كل منها أو الغائه لصالح احدى القوتين المتصارعتين . وكان البرلمان هو أكثر مؤسسات السلطة انفتاحا على الحركة الوطنية بحكم طبيعة بنائه الانتخابى وطبيعة عمله العلنى .

لذلك كان الهجوم الرجعى على الحركة الوطنية فى الأساس هجوما على بعض جوانب الشرعية التى كسبتها ، وكان استمساك الحركة الوطنية بمواقعها دفاعا عن هذه الشرعية واحتماء بها ، ولم يكن يمكن حدوث الهجوم العكسى من الحركة الوطنية على ماتتمتع به الرجعية فى السلطة من وجود قانونى ، وذلك بسبب أنها لم تكن تملك الوسيلة المادية لذلك ( السلاح ) ، وبسبب أسلوبها السلمى المشروع وكفاحها من خلال الأطر القانونية القائمة ، بالانتخاب ثم تولى الوزارة ثم التغيير .

* * * *

فى هذا المناخ العام ، قام القضاء ( السلطة القضائية ) بوظيفته . كان جهد الرجعية من قبل ثورة ١٩١٩ ، أن تجعله وقفا على ابنائها لتضمن السيطرة عليه ، وعرف التعيين فيه من ابناء الطبقات الحاكمة كعرف شائع . ولكن التقدم الذى عرفته مصر بعد ١٩١٩ ، ونفوذ الحركة الوطنية إلى السلطة عدلا فى هذا الوضع ، وساهم فى ذلك موقف الكثيرين حتى من المعتدلين إزاء الحركة الوطنية ، الذى اتسم بالحذر من توسع سلطات الملك . وكان اندماج القضاء بالنيابة العامة ، وخضوع هذه الأخيرة فى نشاطها لوزارة العدل ، مما يمكن لحكومات الأقليات من النفوذ إليه برغم استقلاله الدستورى . ولكن حد من ذلك كثيرا طبيعة الجهاز ذاته ، كجهاز اعترف به الدستور كسلطة مستقلة ، وكجهاز يمارس عمله الأساسى فى مراقبة

الشرعية وضمان نفاذها ( وهى شرعية وأن كان للملك فيها نصيب فللحركة الوطنية فيها أيضا نصيب كبير ) ، وكجهاز يعمل علنا ويرتبط فى نشاطه العلنى بالرأى العام . وبقدر ما تكون الشرعية وقوفا ضد عدوان الملك والاحتلال على الحقوق المعترف بها ، كان القضاء منبرا للدفاع عن الحركة الوطنية والديمقراطية ، وكان استقلال القضاء حماية حقة لهذه الحقوق

ويظهر هذا الأمر من المقارنة السريعة التى يمكن اجراؤها ، بين القضايا السياسية التى قدمت إلى المحاكم قبل ثورة ١٩١٩ ، وتلك التى قدمت بعدها . فى الأولى تصادف احكام الادانة فى معظم هذه القضايا ، الحكم بالحبس على محمد فريد زعيم الحزب الوطنى ، وكذلك على الشيخ عبد العزيز جاويش وعلى الشيخ على الغاياتى ، وقبل هؤلاء الحكم فى قضية دنشواى الشهيرة . وبعد الثورة ووضع الدستور ، واكتساب الحركة الوطنية مراكز فى السلطة وقسما هاما من الشرعية فى نشاطها الوطنى الديمقراطى ، وقوة الرأى العام المؤيد لها وفاعليته ، يذكر حكم براءة أحمد ماهر والنقراشى وغيرهما من قادة الوفد فى قضية الاغتيالات السياسية ( ٢٥ مايو ١٩٢٦ ) برغم معارضة رئيس المحكمة الانجليزى ، وكذا حكم براءة العمد الذين رفضوا تنفيذ قانون الانتخاب الذى وضعته وزارة زيور فى ديسمبر ١٩٢٥ لتضييق نطاق حق الانتخاب وجعله على درجتين وبشروط مالية تتعلق بالمندوبين الناخبين . وحكم مجلس تأديب المحامين فى قضية أحمد سيف الدين التى أرادت حكومة محمد محمود بها تلويث سمعة زعماء الوفد كجزء من مخططها للتخلص من النظام الدستورى كله . ثم حكم محكمة النقض فى قضية البدارى سنة ١٩٣٢ الذى ادان حكومة صدقى التى الغت الدستور وكشف سوء إدارتها واعتدائها على الحرمات .

وبعد الحرب العالمية الثانية عرفت مصر ، فترة من المد الثورى العنيف ، وبدأت أسس النظام القائم تهتز أمام الهجوم الشعبى. وانطلقت المظاهرات والصحافة الوطنية والثورية تفضح الأوضاع الاجتماعية والسياسية القائمة ، وكثرت حالات مصادرة الصحف والقبض على الصحفيين ، وازدحمت المحاكم بقضايا الصحافة والعيب فى الذات الملكية وغيرهما .

وفى هذه الفترة عرف التباين بين موقف النيابة العامة وموقف المحاكم برغم ارتباطها التقليدى . كانت الحكومات قادرة على أن تمد نفوذها على نحو ما إلى الأولى دون الثانية ( وذلك برغم وجود عناصر فى النيابة استطاعت أن تستجيب لحركة الشعب ) . ومورست مصادرة الصحف وتقديم الكتاب إلى المحاكم ، ولكن وقفت المحاكم فى أغلب الأحوال ضد

المصادرات وضد التهم التى توجه للأحرار ، وحكمت ببراءة الكثيرين من الصحفيين والكتاب ، وساندت شرعية العمل الوطنى الديمقراطى ضد عدوان الملك والرجعية ، كما وقفت أحكام مجلس الدولة ضد اجراءات الاعتقال وضد مصادرة الصحف كذلك .

الواقع أن الصراع الاجتماعى كان من الحدة ، وبحيث لم يمكن أن تجمع طرفية شرعية واحدة . وهذا ما يفسر التباين فى المواقف السابق الإشارة إليه . ومن ناحية أخرى فقد كان كفاح الشعب خلال ربع القرن الماضى ، مما أدى إلى تراكم قدر هام من الشرعية لصالح الحركة الديمقراطية . لذلك بدت الرجعية كقوة معزولة لا تستطيع الدفاع عن مصالحها دفاعا مؤثرا بغير العدوان على الشرعية القائمة . وهنا كانت حركة الجماهير تقف بإصرار ضد هذا العدوان ، سواء فى التطبيق أو التشريع . وخلال عامى ١٩٥٠ ـ ١٩٥١ كان البرلمان وقاعات المحاكم من ميادين الصراع المفتوح ضد هذا العدوان ، وكانت الصحف تمتلئ بأخبار التحقيقات فى التهم السياسية المختلفة . حتى صار المصريون جميعا شهودا فى كل قضية تعرض . ولجأت الحكومات بواسطة النيابة إلى الحد من هذه العلانية ، فكانت تلجأ للتحقيق فى أى مظاهرة أو حادث سياسى ويصدر قرار من النيابة بمنع النشر . ويبقى الأمر كذلك بغير تصرف فى التحقيق حفظا أو تقديما للمحكمة ، وذلك تحايلا على حرية الصحافة . وصدر فى فبراير ١٩٤٩ أمر عسكرى يحظر نشر صور المتهمين أو المحكوم عليهم فلما ألغى مع إلغاء الأحكام العرفية ١٩٥٠ ، وتضمن قانون الإجراءات الجنائية الجديد نصا يفرض على القضاة وأعضاء النيابة وغيرهم عدم نشر أخبار التحقيقات باعتبارها من الأسرار ، ولكن بقى النشر على حاله . ولجأت الحركات الشعبية إلى الاستفادة الكاملة من هذه الإمكانيات المتاحة للكفاح المشروع تقويضا للنظام القائم ، والدعوة للحرية والمساواة الاجتماعية . واستطاعت الحركة الديمقراطية أن تفرض فى قانون الإجراءات الجنائية الجديد نظام قضاة التحقيق ، لتضمن استقلال سلطة التحقيق عن الحكومة ، ولتحوطها بالضمانات التى تتمتع بها المحاكم . كما استطاعت أن تستصدر قانونا يمنع الحبس الاحتياطى فى قضايا الصحافة ، وقانونا آخر بإلغاء سلطة النيابة فى حظر نشر أخبار التحقيق ، بعد أن ظهر أنها لا تستعمل فى ظهور الحقيقة إنما فى إخفائها .

وقد حاولت الحكومة خلال ١٩٥٠ ـ ١٩٥١ أن تحد من السيل الشعبى الجارف بواسطة سلسلة من مشروعات القوانين تقيد من الحريات عامة ، وقدمت مشروعات عن قانون الجمعيات وقانون المشبوهين السياسيين وحظر نشر أنباء الجيش ، كان نصيبها الفشل ، ثم

دفعت من قدم مشروعا بتقييد حرية الصحافة قوبل بحملات شديدة فى البرلمان وخارجه وأضربت الصحف يوما عن الظهور وتحطم المشروع . وكانت حركة الجماهير قادرة على تحطيم أى هجوم رجعى وعلى توسيع نطاق شرعية العمل السياسى الثورى .

والحاصل أنه بعد أن حدث حريق القاهرة ، الذى أرادت به الرجعية تدمير حركة الكفاح الشعبى ، وبعد أن أعلنت الأحكام العرفية وفرض حظر التجول وحطمت حركة الكفاح الشعبى المسلح ضد الاحتلال ، وازدحمت السجون بالمعتقلين ، أريد إلصاق تهمة الحريق بالمد الثورى القائم ممثلا فى أحد روافده الأساسية . وقدم إلى محكمة الجنايات زعيم الحزب الاشتراكى بتهمة التحريض على حريق القاهرة وطولب بإعدامه . وكانت المحكمة مشكلة على نحو يضمن صدور حكم الإدانة ، اختير لها رئيس معروف بصلته بالسراى . قدمت القضية إلى المحكمة فى منتصف مايو ١٩٥٢ وكان رئيسا يبلغ سن الإحالة إلى المعاش فى ٧ يونية . وظهر منه الحرص الشديد على سرعة إنهائها قبل خروجه من الخدمة . ووقف المحامون باستماتة ضد هذه النوايا ، وردوا رئيس المحكمة وأضرب المتهم عن الطعام ، وكانت أخبار المحاكمة تنقل إلى الجماهير باهتمام زائد يوما بيوم حتى بدت مصر كلها أشبه بقاعة الجلسة . ولم تستطع الحكومة شيئا إزاء هذا الوضع ، ولا استطاعت المحكمة . وأجلت القضية إلى ٩ يونية بعد خروج رئيسها . وكانت الحكومة قد أعدت مشروع قانون بإطالة سن المعاش للمستشارين إلى ٦٥ سنة وزيادة رواتبهم ١٥٠ جنيها فى السنة ، ولكن القضاة وقفوا بشدة ضد هذا المشروع الذى اعتبروه ماسا بسمعتهم وأرسلوا فيضا من البرقيات للحكومة وأجتمعوا بناديهم مستنكريه ففشل المشروع .

وإن الإشارة إلى هذه القضية بالذات ، لذو دلالة هامة تتعلق بوظيفة القضاء . فإنه حتى مع ضمان القاضى ، لم تكن الحكومة قادرة على فرض رغبتها المعادية للجماهير ، وذلك بفضل ارتباط القضاء بالشرعية أحكاما وإجراءات وبفضل علانية العمل القضائى الذى يربط بينه وبين الرأى العام .

## خاتمـة :

هذه بعض ملاحظات عامة تتعلق بمبدأ سيادة القانون . قصد بها توضيح بعض المبادئ الأولية والأساسية فى هذا الشأن . إن سيادة القانون تعنى الالتزام به . ويدور الحديث أحيانا ،

على أن ضمان سيادة القانون يعنى وجوب تطويره أولا . ولاشك أن مجتمعنا فى حاجة إلى التطوير الشامل للنظم القانونية القائمة لتعبر عن مصالح الجماهير وتطلق حركتها الثورية وتتمشى مع المفاهيم العامة للمجتمع وأهدافها . ولكن يعيب هذا المنطق ماقد يستخلص منه من جواز الخروج على القانون مادام لم يطور ، كما يعيبه ما يمكن أن يشيع من أن التطوير يعنى فى ذاته ـ وبغير حاجة لأمر آخر ـ ضمان الالتزام بالقانون وسيادته .

إن تطوير القوانين ضرورة حيوية . ولكن الخروج على القانون بغير إلغاء أمر قد يهدر خاصية الانضباط اللازمة لقيام أى جماعة منظمة ، وهو أن تكون أوضاعها العملية محكومة بالقاعدة المعلنة التى لا يعرف الناس غيرها . وهذا ليس دعوة لسيادة القانون المتخلف ، ولكنه تذكير بأصل أولى من أصول وجود الجماعة كجماعة وانتظامها ، وهو دعوة لأن يكون القانون المتخلف لا شبحا يستحضره البعض ويصرفه الآخرون ، ولكن عقبة حقيقية مادية فى وجه التقدم تحتشد القوى لإلغائه ، حتى أن ألغى أصبح غير قائم فعلا ، وأصبحت القاعدة الجديدة حقيقة وحيد . وبذلك ينتظم المجتمع دائما على كلمة سواء . أن العمل غير المشروع يخلق ردود فعل غير مشروعة أيضا . وبهذا يستخفى الصراع وتتعقد مسالكه . وأن المطلوب والمفيد هو الانضباط والمواجهة .

وأن ضمان الالتزام بالقانون وسيادته ، أمر لايتحقق تلقائيا وبقوة ذاتية . ولكنه يتحقق من خلال الضمانات الكافلة له . وأول هذه الضمانات العلانية ، فى التشريع والتطبيق ، وتوزيع مهام السلطة على العديد من الأجهزة . إن ولاء الجماهير لقاعدة قانونية معينة يضمن حمايتها . ولكن ذلك لا يتحقق إلا من خلال الرقابة التى تفترض العلم .

وهذا لايتحقق إلا بتوزيع السلطة بين العديد من الأجهزة المرتبطة بالجماهير والمنفتحة عليها ، والتى يكون فى تداولها للنشاط العام وعدم انفراد أحدها به ضمان لئلا تكون الهيمنة الكاملة لغير الشعب كواقع ملموس فعال ، ويتعين فى تحديد السلطات أن تكون الحدود والفواصل واضحة ملموسة . وليس ذلك ترجيحا لمبدأ الفصل بين السلطات أو دمجها ، فإن لدراسة الضوابط الفنية والنظريات الدستورية مجالا آخر ، ولكن الأمر يصدر عن أن سلطة الدولة فى عمومها يتعين أن توزع اختصاصات محددة على أجهزة عديدة ، وكلما توافر فى كل منها عنصرا الانتخاب والنشاط العلنى أو أحدهما كان ذلك أدعى لارتباطها بالشعب ، ولكن مع مراعاة هذا التوزيع فى كل الصور .

وأن القضاء أحد هذه الأجهزة . والحديث عنه لايصدر عن أهميته الاستثنائية أو الأولية . فثمة أجهزة كثيرة فى الدولة والعمل السياسى تحتاج إلى بحث فى أسسها العامة وامكانياتها وطبيعة وجودها ونشاطها . ولكن الحديث عنه كان باعتبار أنه لا شك له أهمية حيوية فى رقابة المشروعية وسيادة القانون ( وباعتبار الخبرة الشخصية لكاتب المقال ) وباعتبار مايجب أن يتوافر من فهم لطبيعة كل مؤسسة أو جهاز يمس نشاطه الشئون العامة لتقييم مركزه ومعرفة امكانياته .

ولاشك أن ثمة الكثير يمكن أن يتبادل فيه الرأى عن اصلاح النظام القضائى ليقوم بوظيفته مرتبطا بأهداف الثورة وبالشعب ، ويستدعى ذلك الحديث عن المفاهيم الاشتراكية والصراع الفكرى المفتوح ، وتطوير القوانين ، والعلاقة بالعمل السياسى الوطنى العام ، والتكوين الفكرى والاجتماعى . وقد يستدعى الحديث عن أنواع القضاء المختلفة ، أو ابتداع أنواع جديدة أو إعادة توزيع الاختصاصات . ولكن مع هذا الحديث وقبله يتعين إيضاح طبيعة الوظيفة القضائية ، والسمات الجوهرية فى تكوين هذا الجهاز ، وفى أساليب عمله ، وامكانياته . ولاشك أن رقابة الشرعية والممارسة العلنية وتحديد السلطات ، هى ما يربطه بالرأى العام وهى مايكسبه تميزه عن سلطة التنفيذ ، وهى مابه يعتبر قضاء . وأن للخبرة التاريخية أهميتها فى تحديد نوع نشاطه وإمكانياته من خلال الممارسة عبر مرحلة تاريخية كاملة .

والخلاصة أنه عند الحديث عن مضمون القانون ، رأسماليا أو اشتراكيا ، وعن التطوير ، ينبغى أن يكون واضحا ماهو القانون ، وعند الحديث عن القضاء ، أو أى جهاز آخر ، ينبغى أن تعرف طبيعته وإمكانياته . ولاينبغى عند التعمق فى الفهم أن تنسى الأوليات .

# فكرة مجلس الدولة
# فى التاريخ المصرى (*)

**مقدمة :**

من أهم ما يتعلق بقضية الحريات ، هو إدراك الارتباط التام بين جانبيها الاجتماعى والسياسى ، باعتبار أن التحقيق الأمثل لها لن يكون بوجود أحدهما بغير الآخر . ولن يضمن وجود أحد الجانبين وجودا فعالا منتجا مع ضمور الآخر. ولاشك أن الحرية الاجتماعية ، أى التحرر من الاستغلال الاقتصادى ، هى الأساس ، باعتبارها مضمون الحرية السياسية ومحتواها ، ولكن الحرية السياسية هى ما يضمن تحقيق التحرر الاقتصادى ويفضى إليه ويكفل بقاءه ، والحرية الاجتماعية هى ما يضمن التحقق الأمثل للتحرر السياسى . وأن ارتباطها هو ما يعطى كلا منها معناه الحق وفاعليته العملية . إن المضمون الاجتماعى للحرية السياسية ليس قيدا عليها ولكنه تأكيد لها ، باعتبار أنه ينقلها من التصور المجرد الصورى ، إلى الواقع العملى ، إنه يعنى كفالة الحرية السياسية تحقيقا لأهداف التحرير الاقتصادى ، وهو يعنى أن أعداء التحرر الاقتصادى هم بالضرورة أعداء التحرر السياسى للجماهير ، وأن عبارة «لا حرية للرجعية» تعنى أولا وأخيرا «لا حرية لأعداء الحرية» ، والمضمون هنا لا يصادر الحرية السياسية ولكنه يكسبها معناها الحقيقى ويعمق معناها فكرا وواقعا ، ويمكن من انطلاقها والحرية بذلك ليست وسيلة أوه هدفا فحسب ، ولكنها الاثنان معا وليس مما يفيد تحققها إيجاد التعارض بين جانبيها .

---

(*) ألقيت هذه المحاضرة بمقر نادى مجلس الدولة يوم الخميس الموافق ٢٦ مارس سنة ١٩٨١ . كما سبق أن نشرت مقالا بعنوان «القضاء الإدارى والحريات» فى عدد مجلة «المحاماة» الصادر فى مارسة ١٩٦٨ والمنشور بالمتن يدمج بين المقال والمحاضرة . وقد نشرت المحاضرة وبنصها قبل ذلك فى مجلة «الحق» التى يصدرها اتحاد المحامين العرب . العددان الأول والثانى سنة ١٩٨٤ .

والحرية ليست وصفا يلحق الفرد مستقلا عن غيره . وليست حقا خاصا يمنع أو يمنح . ولكنها نمط من العلاقات . هى علاقة بين الفرد والسلطة السياسية . وهى تنظيم فى المجالين السياسى والاقتصادى . به يتحدد موقف الفرد إزاء السلطات المختلفة . ويتحدد به أيضا طابع هذه السلطات ووظائفها وأهدافها. وتتحدد هذه العلاقة ، ويتضح هذا التنظيم من خلال ما يعترف به للفرد وما يمارسه من حقوق وما يتمتع به من ضمانات . ومن خلال ما يكفل له من إمكانيات النفاذ والتأثير فى الأجهزة والسلطات المتصلة به .

والقضاء الإدارى ــ نظريا ــ يتعلق بجانب ضمانات الفرد . هو جهاز يعمل علنا ، ويمكن للفرد أن يختصم القرار الإدارى الذى لا يراه متمشيا مع أحكام القانون . وبهذا الطريق يتولى مراقبة مشروعية النشاط الإدارى ، والتأكد من نفاذ القانون شكلا واختصاصا ومضمونا . وعدم إساءة استعمال السلطة .

وتظهر أهمية هذا النظام فى مصر . بقدر ما يعرف وجود جهاز إدارى فيها . عريق فى قوته وقدمه وهيمنته . ويمس نشاطه كل فرد فى تفصيلات الحياة اليومية . وهذا الجهاز من سمات الوجود المصرى منذ نشأت الدولة على أرض وأدى النيل . وتكسبه قوته وعراقته ميلا إلى التحكم . بقدر ما يعرف ذلك . يجب رسم الحدود والضوابط له لا باعتبار ذلك ضمانة للأفراد فقط . ولكن إيجادا لأنواع الرقابة الفعالة عليه . وضمانا لانتظام عمله وانضباطه ورشده .

ولاشك أن إتاحة الحق فى التقاضى للفرد إزاءه هو من وسائل الرقابة وحماية الفاعلية والرشد .

## (أولا)

١ ــ فى ٢٣ أبريل ١٨٧٩ . صدر أمر عال باللغة الفرنسية . بإنشاء "Le Conseil d'Etat" . ووقع عليه بالحروف اللاتينية أيضا . محمد شريف رئيس الوزراء . والخديوى إسماعيل . وذلك قبيل عزل الخديوى بنحو ثلاثة أشهر ونصف .

وقد نشر فيليب جلاد فى المجلد الرابع من كتابه «قاموس الإدارة والقضاء» ترجمة لهذا الأمر العالى تحت مادة «مجلس شورى الحكومة» . ثم نشرت ترجمة أخرى لهذا الأمر فى الكتاب التذكارى الذى صدر فى ١٩٤٧ بمناسبة افتتاح مجلس الدولة المصرى . وكل من

الترجمتين يحمل لغة التشريع فى العصر الذى صدرت فيه وقد آثرنا الترجمة الأولى لقربها من عهد صدور هذا الأمر العالى لأنها تحمل طابع لغة هذا العصر.

نص الأمر على أن يتألف مجلس شورى الحكومة من رئيس ، ومن وكيلين أجنبيين ، ومن ثمانية مستشارين أربعة من الأهالى وأربعة من الأجانب ، ومن أربعة عرضحالجية (أنواب العرائض) اثنان من الأهالى واثنان من الأجانب (مادة ٢) . «ويكون تعيين هؤلاء بأمرنا ولا يجوز عزلهم إلا بقرار يصدر من الجمعية العمومية» فى الأحوال التى ترد بلائحة المجلس (مادة٤). ويكون رئيس المجلس هو «رئيس مجلس نظار احكومتنا.» ولنا أن ندعو المجلس المذكور تحت رئاستنا إذا لاح لنا لزوم ذلك» (مادة٥). ويكون لوكيلى المجلس حضور مجلس النظار «ويكون لهما فيه رأى قطعى» وذلك فى الأحوال التى يطلبان فيها (المادة ٦) .

ومن حيث اختصاص المجلس. فإنه «يصير استشارة المجلس المذكور فى جميع مشروعات القوانين» (المادة ٨) . كما أنه يفصل بناء على طلب الخديوى أو طلب نظار الدواوين فى جميع المشاكل التى تحدث «أولا بخصوص الوظائف التى تكون لكل منهم بمقتضى القوانين واللوائح» ثانيا ـ فيما يتعلق بتنفيذ القوانين والإجراءات حسب نصوصها .... «وينظر فى إجراءات الموظفين التى يحال النظر فيها عليه» . (المادة ٩) . والاختصاص أوردته المادة العاشرة بقولها «مجلس شورى الحكومة يحكم حكما بتياً فى المنازعات التى تتعلق بالأمور الإدارية» .

واختصاص المجلس على هذا النحو قريب الشبه باختصاص مجلس الدولة الحالى وهو مراجعة مشروعات القوانين والفصل فى المنازعات التى تنشأ بين الوزارات المختلفه ، فضلا عن القضاء التأديبى الذى أشارت إليه المادة التاسعة ثم المادة ٢٤ وما يليها بالنسبة إلى «سير وسلوك أحد الموظفين» ثم اختصاص النظر فى الطعون على القرارات الإدارية الذى أشارت إليه المادة العاشرة ، ثم فصلت اجراءاته المادة ٣٣ وما يليها بوجوب التظلم إلى الناظر من الأمر الإدارى أولا ، ثم رفع الشكوى إلى المجلس خلال ثلاثة شهور (مادة ٣٤) . واستبعدت المادة ٣٥ من ولاية القضاء الإدارى لهذا المجلس ، مايلى «ما يصير اتخاذه من الاحتياطات لمصلحة عمومية أو للنظام العام .. وقرارات الضبط والربط ، تنصيب وعزل الموظفين الجائز عزلهم ، لائحة ترتيب المصالح الحكومية ، وما يدخل فى اختصاص المحاكم ،

المدنيه والشرعيه . ما يدخل فى اختصاص المحاكم المختلطة .

ثم أوردت المادة ٣٦ نصا ذا ذلالة هو « اللغات المقبولة أمام المحاكم المختلطة هى التى يصير قبولها أمام مجلس شورى « الحكومة » .

٢ ـ كان هذا المجلس هو مجلس الدولة بالمعنى الكامل للكلمة وبالمعنى الذى عرفته فرنسا فى مجلسها المماثل ، والذى عرفته مصر فى مجلس دولتنا الذى أنشئ فى ١٩٤٦ . يتضمن اختصاصه قضاء الإلغاء وقضاء التأديب وهو قضاء ملزم . فضلا عن فض المنازعات التى تنشأ بين أجهزة الحكومة ، وفضلا عن مراجعة مشروعات القوانين واللوائح . وقد يبدو للبعض منا أن يبادر بالافتخار لأنا كنا من أوائل الدول التى طمحت إلى إنشاء هيئة قضائية لها ولاية التعقيب على نشاط جهة الإدارة ورقابة مشروعية قراراتها . وهى هيئة ضمن الأمر العالى لإعضائها استقلالهم وعدم قابليتهم للعزل ، إذ يعين أعضاء الهيئة بأمر عال ولكنهم لا يعزلون إلا بقرار من الجمعية العمومية للمجلس فى الحالات التى ترد بلائحة المجلس . وولاية قضاء الإلغاء للمجلس ولاية عامة ، لا يخرج عنها إلا ما يمكن تسميته اليوم بأعمال السيادة ولوائح ترتيب مصالح الحكومة ، فضلا عما يدخل فى اختصاص جهات القضاء الأخرى . سواء المحاكم المدنية أو الشرعية أو المختلطة ، وهذه الولاية العامة لم يتأت لمجلس دولتنا الحالى استخلاصها إلا بالقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بعد نحو ربع قرن من إنشائه . ولا يكاد يحجب عن ولاية مجلس شورى، الحكومة هذا من الانزعة المتعارف على كونها انزعة إدارية ، إلا ما ورد بالبند ثانيا من المادة ٣٥ منه من عدم جواز الطعن فى قرارات « تنصيب وعزل الموظفين الجائز عزلهم » .

على أن مايتعين ملاحظته ، أن أى مبدأ تشريعى أو نظرية قانونية أو سياسية أو إجتماعية إنما تتحدد وظيفتها العملية فى التطبيق ، لا بالنظر إليها فى صورتها المثاليه المجردة ، ولكن بالنظر إلى البناء التنظيمى لها من خلال التفاصيل الملموسة وبالنظر إلى الوظيفه المؤداة منها فى إطار الهيكل التنظيمى العام ، سواء كان تنظيما تشريعيا أو سياسيا أو اجتماعيا .

وفى إطار العمل القانونى فإن القاضى أو المفتى أو المحامى أعرف بهذه الحقيقة من غيره من رجال القانون النظريين . لأن كلا من هؤلاء لا يتعامل مع نصوص مجردة ولا مع النظريات القانونية فى صورتها المثالية المتعالية عن الواقع ولأن كلا منهم إنما ينظر إلى القانون فى صورته التطبيقية ، أى فى تفاعله مع الواقع .

وهو عندما يستنبط من النصوص حكما قانونيا ، إنما يتحرك بهذه النصوص فى إطار حالات واقعية تنطرح عليه فى صورة معينة وملموسة ولهذا يتصل عمله أوثق اتصال بالجانب الوظيفى للنص المعروض ، أى الأثر العملى للحكم التشريعى مطبقا على الحالات المخصوصة . وإدراك الوظيفة الواقعية للحكم التشريعى إنما تتأتى بالتفسير من وجهين أحدهما الاستنباط من النص بأساليب فهم الدلالات المعروفة والثانى تكييف الواقع ، أى تصور الواقعة تصورا قانونيا . وبهذين الوجهين يتصل النص بالواقع وتنكشف الوظيفة العملية للحكم المنصوص .

إن نظاما كنظام مجلس شورى الحكومة هذا ، الذى رسم بنيانه الأمر العالى لسنة ١٨٧٩ ، إنما تظهر وظيفته بالمرجوة منه بوصله بالإطار العام للنظام السياسى والدستورى الذى كان قائما وقتها ، وبالأوضاع السياسية والاجتماعية التى كانت سائدة .

٣ ـ إن المعلمين الأساسيين لحركة التاريخ المصرى فى النصف الثانى من القرن الماضى ، وفى السبعينيات والثمانينيات ، كانا هما الحكم الاستبدادى للولاة والخديويين من ناحية ، والنفوذ الأوربى السياسى والاقتصادى والاجتماعى الآخذ فى التوغل وفى هذين المظهرين وفى الحركة السياسية المكافحة لها تتحدد الأوضاع التارخية لتلك الفترة .

لقد عرفت مصر نظام المجالس النيابيه بإنشاء الخديوى إسماعيل مجلس شورى النواب فى ١٨٦٦ ، ولكنه كان مجلسا استشاريا أنشئ من أعيان الريف والذوات للمداولة فى الشئون الماليه ، وهو مجلس لم يعرف من الوظائف الدستورية ما يمكنه من فرض رقابته على أعمال الحكومه ، ولا عرف مبدأ المسئولية الوزاريه رغم ما توافر له من شكليات النظم البرلمانيه المأخوذة عن الغرب . كانت قراراته مجرد رغبات لا يصل بها إلى وجه من وجوه السلطه القطعيه ، ولم تحدد المسائل التى يبدى رأيه فيها ، إنما تعرض عليه الحكومه ما يتراءى لها . وهو يجتمع شهرين كل سنه ، وجلساته سريه ، وقد اضطربت مواعيد انعقاده مرارا ، وانقطعت فى عامى ١٨٧٤ ، ١٨٧٥ .

ومع احتدم الأزمة المالية فى ١٨٧٦ خاصة ، بدأت ترتفع منه أصوات شجاعه ، تناقش المسائل الضريبيه والرى . وبدأت تتشكل بداخله معارضه حقيقية تستهدف الحد من سلطات الخديوى ومكافحة النفوذ الأوربى . وفى مايو ويونية ١٨٧٩ ، بدأ المجلس يعد دستورا جديدا ولائحة جديدة للانتخاب . وهو الدستور المعروف بدستور ١٨٧٩ . ولكن لم

يصدر أيا من هذين النظامين لأن الدول الأوربيه تآمرت عليه مما إنتهى إلى خلع الخديوى إسماعيل كما هو معروف .

ونحن لا نجد لفكرة إنشاء مجلس الدولة «مجلس شورى الحكومه» . لانجد لها أثرا ظاهرا بين مطالب الهيئات الوطنيه الديمقراطية التى تجمعت فى هذا الوقت . ولا فى برامج الجماعات السياسية المصرية ولا فى الصحف الشعبية وكتابات المفكرين . إنما تركزت جهود هؤلاء جميعا . فى المطلب الدستورى العام بإنشاء جهاز نيابى يختص بوضع القوانين وتكون الوزارة مسئولة أمامه . ولايظهر وجه للقول بأن الحاكم المستبد بأعنة السلطة يتطوع بالمبادرة بخلق جهاز يراقب حركته التشريعيه والإداريه ويفرض عليها القيود .

ومن جهة أخرى ، فإنه فى ظل نظام للحكم يقوم على أساس اندماج السلطات وعدم توزيعها ، وتتركز فيه سلطتا التشريع والتنفيذ ، لايظهر وجه للقول بقيام نظام قضائى مستقل فى أدائه لوظيفته عن سلطة الحاكم ، لأن الوظيفه المستقلة للقاضى . إنما تتأتى فى الأساس ، من جهة نظر التوازن الدستورى . إنما تتأتى من الانفصال النسبى لكل من سلطتى التنفيذ والتشريع ، بحيث أنه إذا اندمجت الوظيفتان التشريعية والتنفيذية . فإن هذا الاندماج يحاصر الوجود المستقل للوظيفة القضائيه . لأن سلطة التنفيذ تستمد وجودها الذاتى المستقل من كونها مؤسسة تحتكر وسائل العنف المشروع فى المجتمع . وسلطة التشريع تستمد وجودها الذاتى المستقل من صلتها بالقوى السياسية والحركة الشعبية بما تملك من وسائل التجمع والضغط . أما سلطة القضاء فهى تستمد وجودها المستقل من هذا التوازن الذى يقوم بين السلطتين الأوليين إذ تتصل بسلطة التنفيذ من جهة التعيين والتمويل ، وتتصل بسلطة التشريع من جهة إنها لا تخضع فى ممارسة نشاطها لغير القوانين التى تقرها هيئة التشريع . ولذلك فإن استقلالية «مجلس شورى الحكومه» كجهاز قضائى ، حسبما يبدو من مطالعة نصوص تشكيل هذا المجلس . هى استقلالية صورية من حيث الوظيفه الدستورية التى قرر لهذا المجلس أن يمارسها ، لأنها وظيفة مستوعبه بحكم اندماج السلطات الحاصل فى النظام . (صحيح أن السلطات لم تكن مستقله عن بعضها البعض فى نظم الحكم الإسلامية السابقة ، ولكن اما أكسب القضاء وقتها استقلاله هو أنه كان يطبق الشريعة الإسلامية وهى مستقلة فى مصدرها عن سلطان الحاكم ويستقى منها القاضى مباشرة باجتهاده هو) وان هذه النقطة تثير تساؤلا هاما ، فما الذى استهدفته حكومة الخديو من خلق جهاز قضائى إدارى

مستقل عنها ، يراقب نشاطها ولا تملك إزاءه هيمنه فعليه مباشرة . والحال أن لم يظهر قيام الرأى العام المصرى بحركة تطالب به ، حتى يمكن القول بأن الحكومه إنما أوجدته انصياعا منها لهذا الضغط ، أو تفاديا للاصطدام به . والحال أن جهات القضاء العامه ، لم يكن توافر لها ـ فى ذلك الوقت ـ مثل حظ هذا الجهاز الناشئ فى الاستقلال .

٤ ـ أنه يمكن تقصى الأسباب العامه للتفكير فى إنشاء «مجلس شورى الحكومه» ، من تتبع السياق التاريخى العام لهذه المرحلة التاريخية . وأهم المعالم التاريخية لتلك المرحلة ، مرحلة السبعينيات من القرن الماضى، هو تغلغل النفوذ الأوربى السياسى والاقتصادى وتصاعهده ونحن نعلم ما تورط فيه الخديو إسماعيل منذ توليه حكم مصر فى ١٨٦٣ عندما أرخى له الماليون الأوروبيون حبال الإقراض ، ثم شدوا بها وثاقه ، وآل الأمر إلى ما سمى بالأزمة المالية وعجز حكومة مصر عن أداء ديونها ، ثم كان إنشاء صندوق الدين فى ٢ مايو ١٨٧٦ بدء للوصاية الأجنبية على شئون مصر المالية. إذ تشكل هذا الصندوق ليكون خزانة فرعية عن الخزانة العامة تديره هيئة رسمية أوربية ، وتتولى به تسلم الإيرادات العامة التى خصصت للديون . وأهمها إيرادات عدد ن من المديريات فضلا عن إيرادات الجمارك .

ثم تشكل فى ١١ مايو ١٨٧٦ مجلس أعلى للماليه من عشرة أعضاء خمسة منهم من الأجانب ، لمراقبة الخزانه الحكوميه ومراقبة الوارد والمنصرف فيها وتحقيق الحسابات الحكوميه وإبداء الرأى فى ميزانية الدولة السنوية .

ثم تشكيل الرقابه الثنائيه فى ١٨ نوفمبر ١٨٧٦ ، إذ يتولى الرقابة على المالية المصرية . رقيبان أجنبيان ، إحدهما انجليزى يراقب إيرادات الحكومة ، والثانى فرنسى يراقب مصروفاتها . ثم تشكيل لجنة مختلطة أجنبيه مصرية لإدارة السكك الحديدية وميناء الأسكندرية ، ثم تعيين الموظفيين الأوروبيين فى بعض الوظائف الهامه بالحكومة .

وتدهورت الأوضاع حتى شكلت «لجنة التحقيق العليا الأوروبية» فى ٢٨ يناير ١٨٧٨ . للنظر فى كل شئون موارد الميزانيه وقوانين الضرائب ، وامتد اختصاصها فى ٣٠ مارس ١٨٧٨ إلى تحقيق المصروفات أيضا ، وخولت صلاحية الاتصال المباشر بجميع المصالح العامة والدواوين الحكومية. وقد شكلت اللجنة من فرديناند دى ليسبس رئيسا ، وريفرس ويلسون ورياض باشا وكيلين ، ومن أعضاء صندوق الدين .

ثم جاءت الخطوة الحاسمة فى ٢٨ أغسطس ١٨٧٨ ، بإنشاء أول مجلس للوزراء فى التاريخ المصرى ، ليكون شريكا فى السلطة مع الخديو. رأسه نوبار باشا (فضلا عن الخارجيه والحقانيه) وكان فيه رياض باشا للداخلية وراتب باشا للجهاديه وعلى مبارك للأوقاف والمعارف ، ثم عين ريفرس ويلسون الانجليزى ناظرا للماليه فيه فى ٢١ سبتمبر، ومسيو دى بلينيير ناظرا للاشغال فى ١٦ نوفمبر. وآل حكم البلاد لهذه الهيمنه الأجنبيه.

ومن الجهة المقابلة ، فقد اقتحم هذا الوجود الأجنبى السافر مشاعر الرأى العام المصرى الوطنى ، وأثار سخطا فعالا ضده وضد وزارة نوبار ، سواء فى مجلس شورى النواب الذى بدأت المعارضه الوطنيه المصرية تتجمع فيه ، أو بين رجال السياسة ذوى الرأى والنفوذ مثل محمد شريف باشا ، أو بين رجال الجيش المصريين ، أو لدى الخديو نفسه الذى أثار امتعاضه وحذره مشاركة الأجانب له فى السلطة وحدهم من اطلاق يده فى شئون البلاد ، ولم يكن يسند وزارة نوبار إلا تأييد الحكومتين الانجليزية والفرنسيه لها ، ولم تنقض ستة أشهر على الوزارة حتى حدث تمرد الضباط المصريين وتظاهرهم ضدها فى ١٨ فبراير ١٨٧٩ فسقطت وزارة نوبار.

بسقوط وزارة نوبار ، احتدم الصراع بين القوى الأوربية ـ تمثلها انجلترا وفرنسا ـ وبين الرأى العام الوطنى المصرى. وحاول إسماعيل أن يدير هذا الصراع لصالحه وقد تشكلت وزارة محمد توفيق (ولى العهد) فى مارس ١٨٧٩ وفيها الوزيران الأجنبيان ، واستعاض الإنجليز والفرنسيون عن نوبار، رجل المصالح الأجنبية فى مصر، استعاضوا عنه باشتراط أن يكون للوزيرين الأجنبين حق «الفيتو» على قرارات الوزارة كلها. ولم تستمر هذه الوزارة شهرا ، إذ تصاعدت حركة المقاومة الوطنيه لها داخل مجلس شورى النواب ، وكان على رأس هذه المقاومة داخل المجلس ، عبد السلام المويلحى. فقررت الحكومة فض المجلس فرفض المجلس الانفضاض وعقد النواب جمعية وطنية طالبت بتأليف وزارة وطنية ، وأن يستبعد الوزيران الأوربيان ، مع إقرار دستور ينبنى على أساس المسئولية الوزارية أمام المجلس النيابى. وضمنوا هذه المطالب فيما أسموه «اللائحة الوطنيه» التى صدرت فى ٢ إبريل ١٨٧٩

وبهذا الضغط استقالت وزارة محمد توفيق وتشكلت وزارة محمد شريف من عناصر مصرية جميعها فى ٧ أبريل ١٨٧٩. وثارت ثائرة الوزيرين الأوربيين المستبعدين وبعثا

احتجاجا مكتوبا إلى الخديو فى ذات يوم تشكيل الوزارة ، وأصدرت لجنة التحقيق الأوربية فى اليوم التالى تقريرا أعلنت فيه أن مصر فى حالة إعسار وإفلاس .

كان شريف باشا رجل دولة بالمعنى الحقيق . وقد آثر فى مواجهة ثورة الدوائر الأوربية على وزارته الوطنيه ، أن يلتزم جانب التعقل والمصالحه حتى تستقر الأوضاع لوزارته ، وتتمكن من تنفيذ خطتها فى دعم النظام الديمقراطى وانفراد القوى الوطنيه بالسلطة والتدبر فى رسم السياسات المالية المناسبة لتسوية مشكلة الديون . فعرض على قنصلى انجلترا وفرنسا إعادة الرقابة الثنائية التى كان استبدل بها تعيين الوزيرين الأجنبيين فى وزارة نوبار وعرض على العضوين الإنجليزى والفرنسى فى صندوق الدين أن يتوليا مؤقتا هذه الرقابة الثنائية حتى ترد موافقة حكومتيهما عليها . ولكن العضوين رفضا احتجاجا على استبعاد الوزيرين . ثم استقال أعضاء لجنة التحقيق الأوربية فى ١٠ إبريل استقالة جماعية .

٥ ـ فى هذا الظرف ، وفى تلك الأيام المعدودة على وجه الخصوص ، صدر الأمر العالى بإنشاء مجلس الدولة أو مجلس شورى الحكومة . بالتشكيل والاختصاصات التى سلفت الإشارة إليها ، وكان ذلك فى ٢٣ إبريل . وفى ضوء هذا السياق ، نستطيع أن نعيد قراءة أحكام هذا القانون بفهم أدق . أننا لم نستطع أن نهتدى إلى مذكرة إيضاحية أو أعمال تحضيرية أو مداولات أو وثائق تتعلق بهذا القانون . ولكن فى ضوء فهم ظروف المرحله نفسها ، نستطيع أن نفهم التوازن العام الذى قام عليه تشكيل المجلس واختصاصاته .

أولا :

فرئيس المجلس هو رئيس النظار ، وللتشكيل بهذه الرئاسة وظيفتان متصورتان ، أحداهما أنه يكون صلة على مستوى عال بين سلطة إصدار القرار ممثلة فى مجلس النظار ، وبين الهيئة التى تراقب هذا القرار ، بمراعاة الوجود الأجنبى فى هذه الهيئة ، والثانية أ الرئاسة على هذا المستوى الإدارى العالى من شأنها أن تضع المجلس على ذات مستواها العالى فى مواجهة جهات الإدارة من ناحية ، وإقناعا للمصالح الأجنبية بأهمية هذه الهيئة الجديدة فى البيئة السياسية والإدارية المصرية من جهة أخرى .

وفى ظروف أوضاع مصر فى القرن الماضى . يمكن أن نشير أنه لم يكن استقر بعد لدى جهاز الإدارة ولدى الرأى العام المصرى ، لم يكن استقر بعد القدر الكبير الواجب من

الاحترام والتوقير والانصياع لأى جهاز قانونى أو قضائى يدور بعيدا عن الشريعة الإسلامية- فى إطار أى تشريع وضعى أو نزعة ذات حلول وضعية. كان الاحترام والتوقير والانصياع اللازم وجوده لدى الرأى العام وسلطة الدولة إزاء النشاط القضائى ، كان مندمجا على وجه اللزوم والقصر فى الشريعة الإسلامية وفقهها المستمد من تشريع السماء ، ولما كان مجلس الدولة المنشأ يدور نشاطه غالبا فى الإطار الوضعى الذى يتعلق بحركة التشريعات الوضعيه والقرارات الإدارية ، فقد لزمته رئاسة رئيس النظار لدعم مكانته .

**ثـانيـــا :**

غالبية المجلس المنشأ من الأجانب ، وكيلاه أجنبيان ونصف مستشاريه ونصف نوابه كذلك . وإذا أحصى عدد العاملين فيه بالرئيس ، لكانوا ثمانية من الأجانب وسبعة من والوطنيين . والمتصور أن التشكيل على هذا الوجه قد جاء فى إطار محاولات شريف باشا تهدئة الأجانب وطمأنتهم بعد اقصاء الوزيرين الأوربيين . ويؤكد هذا المعنى أن خول للوكيلين الأجنبيين حضور مجلس النظار وأن يكون لهما فيه رأى عمعدود ، وذلك كلما طلب سماع أقوالهما بالنسبة لما سبق عرضه على المجلس من مسائل أو مشروعات قوانين . ثم جاء نص المادة الرابعة بعدم جواز عزل وكيلى المجلس وأعضائه «إلا بقرار من الجمعية العمومية» ، جاء مبدأ يؤكد فى صورته العامة المطلقة استقلال القضاة وضمان حيدتهم ، ولكنه فى إطار التشكيل الأجنبى للمجلس ، نجد أن مبدأ استقلال القضاء هذا قد تحول من حيث الوظيفة إلى هيمنه أجنبيه مستقلة . على أنى أتصور أنه لم يغب عن واضعى التشريع ، أنه إذا كان الأعضاء الأجانب يفضلون الأعضاء الوطنيين بصوت واحد فقط ، فإنهم يفقدون هذا الصوت الواحد المرجح إذا كان أحدهم هو المطروح عزله أمام الجمعية العمومية .

**ثالثـا :**

أول اختصاص نص عليه فى قانون تشكيل المجلس ، هو استشارته «فى جميع مشروعات القوانين» . وهذا الاختصاص يتصل بوضع لجنة التحقيق الأوربية التى سلفت الإشارة إليها ، والتى كانت لجنة أجنبية صرفا ، إلا وجود رياض باشا كأحد وكيليها ، وقد خولها الخديو بضغط القوى الأجنبية ، خولها فى ٦ يناير ١٨٧٩ سلطة وضع مشروعات القوانين المالية للبلاد ، مما أثار اعتراضات مجلس شورى النواب . وإذا كان اختصاص مجلس

الدولة هنا أشمل لأنه يتعلق بجميع القوانين ، إلا أنه اختصاص يساهم الصوت الوطنى فى ممارسته .

## رابعا :

فى هذا السياق ، يمكن أن نفهم الحدود الضيقة لاختصاص المجلس بالنسبة لموظفى الدولة . إذ استبعد من اختصاصه القضائى الملزم النظر فى تعيين وعزل الموظفين «الجائز عزلهم» وهم غالبية الموظفين وقتها . والمتصور أن كان هذا من واضعى التشريع فى حكومة شريف باشا الوطنيه ، إقصاء لموظفى الإدارة المصرية وتشكيلاتها ، ان تكون مجالا لرقابة قضائية يهيمن عليها جهاز ذو غالبية أجنبية .

أما الاختصاص التأديبى والاختصاص الاستشارى ، فهما فى يد الدولة واجهزتها لايتصلان بالمجلس إلا من خلال طلبها .

وغنى عن البيان ، أن الأهم من هذه الملاحظات التفصيلية جميعا أن القانون وإن كان جعل الوجود الأجنبى هو الغالب فى تشكيل مجلس له سلطة الرقابة على نشاط الإدارة المصرية ، فقد كان فى ظروف اقصاء الوزيرين الأوربويين من الوزارة (وكانا هما صاحبى القرار فيها) ، كان بمثابة تسوية لصالح الإرادة الوطنية المصرية فى ظروف ضعفها . اذ استبدل بالوجود الأجنبى فى مركز اتخاذ القرار ، وجود أجنبى فى مركز مراقبة القرار .

ومن جهة أخرى ، فقد صدر هذا القانون بمبادرة مصرية من وزارة شريف . ولم يأت فرضا عليها من القوى الأجنبية . ولا شك أنه أيا كانت ملاءمة تشكيل المجلس واختصاصاته للمصالح الأجنبية ، فقد كان استبداد الإدارة المصرية بتقريره ، إرهاصا بإمكان استبداد هذه الإدارة بتعديله فى ظروف تجد وتكون أكثر مواتاةلها ، لذلك لم يقبل الإنجليز والفرنسيون التسوية المستفادة من كل سياسات محمد شريف ومنها تشكيل مجلس الدولة بتلك الصورة . واصروا على أن طلباتهم هى الوزارة ومركز اتخاذ القرار عينه . فلما استمسك محمد شريف بموقفه ومن ورائه قوى «اللائحة الوطنية» ومعه إلى درجة ما الخديو إسماعيل . اشتدت الأزمة حتى انتهت بخلع الخديو إسماعيل فى ٢٦ يونيه ١٨٧٩ .

## (ثـانيــا)

٦ ـ لم يكتب لهذا المجلس أن يرى النور . ويجرى القول على أن الضائقة المالية قد عصفت به ، وحالت بينه وبين الخروج إلى حيز التنفيذ ، وذلك حسبما ورد بالمذكرة الإيضاحية لقانون إنشاء مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ . وحسبما أكد الدكتور عبد الحميد بدوى فى مقاله بعدد السنه الأولى لمجلة مجلس الدولة . وهذا القول صحيح بالمعنى غير المباشر له ، فليست الضائقة فى ذاتها ماحال دون قيام المجلس ، ولكن ماترتب على الضائقة وما استغلت فيه من توغل نفوذ الدول الأوربية توغلا لم تكتف معه هذه الدول بأى وجود سياسى فى مصر يقل عن الهيمنه الكاملة على الوزارة .

ومن جهة أخرى . فإن التنافس بين الدول الأوروبية على النفوذ فى مصر . كان له أثره فى ذلك . ويمكن تصور أن العنصر الأجنبى الغالب فى المجلس . كان سيمثل العديد من الدول الأوربية ذات النفوذ وقتها. ولم تكن ستنفرد به دولة واحدة منها ، لأن توازن القوى بين تلك الدول فى مصر لم يكن يسمح لإحداهما بهذا الانفراد . ون من المتصور أن كان سيكون لفرنسا فيه سهم كبير ، بسبب مصالحها وبسبب أن التنظيمات القانونية الوافدة وقتها ، وكانت كلها فرنسية المأخذ .

والحاصل أن كانت بريطانيا فى ذلك الوقت تعمل على الانفراد بمصر . وقد احتلتها فعلا فى ١٨٨٢ وكان الإنجليز يدركون ــ رغم انتصارهم ورغم هزيمة العرابيين أمامهم ــ كانوا يدركون ما يحيط بقاءهم فى مصر من مصاعب سياسية جمه . «لقد دخلوا مصر على انقاض ثورة شعبيه ارتج لها السهل والجبل كما يقول رجال البلاغة . وهى ثورة إن كانت انتكست ، فلاتزال الأرض التى أخرجتها قادرة على إخراج مثلها ولا تزال كميات كبيرة من السلاح فى أيدى الرجال المبعثرين فى المدن والقرى ، ولاتزال أصداء صيحات الحرب تملأ الآذان وإذا كانت قيادة الثورة قد صفيت باعتقال عرابى والمحيطين به . فليس ما يمنع من تفتق الواقع الشعبى عن بذور قيادة جديده . ان لم يستطع (ذلك كله طرد الانجليز) . فقد يستطيع أن يحيل وجودهم إلى وجود شديد الإرهاق لهم ، فى بلد ( لايزالون ) حديثى العهد بحكمه وبطرقه ومسالكه» .

ومن جهة أخرى . «دخل الانجليز مصر وهم على إدراك بأن ذلك قد يؤدى إلى تأليب المجتمع الدولى عليهم ، وإلى تجميع الدول الكبرى ضدهم . فتقف فرنسا ضدهم تنافسهم على

مصر، ويعاديهم الباب العالى وتحالف روسيا الباب العالى أضعافا لبريطانيا . وأملا فى الوصول مع الباب العالى إلى منفذ من الدردنيل إلى البحر المتوسط ويجد الإنجليز بذلك أنفسهم أمام أحد خطرين : أما الإسراع بترك مصر تهدئه للمجتمع الدولى . وأما البقاء بها بقاء يؤدون عنه ثمنا غاليا من مصالحهم فى جهات أخرى من العالم . يصف كرومر عميد الاحتلال البريطانى خطة بلده إزاء هذه الأوضاع بقوله : «كانع على الإنجليز مهمة كبرى فى محاولة ربط مصر بهم وصبغتهم أو بالصبغة التى ترضى فيما بعد أن تكون البلاد جزءا لا يتجزأ من الدولة البريطانية . كل هذا دون إثارة إحدى الدول ودون عنف . ودون إتخاذ إجراءات قاسية ، ولكن بهدوء وصبر وطول أناة».

وبهذا إتخذ الانجليز خطة حكم مصر من خلال الابنيه الشرعيه القائمة . دون تغيير شكلى كبير فيها ، مع السعى للهيمنه على جهاز الحكم القائم من خلال شغل عناصر انجليزيه لعدد محدود من المناصب الجانبيه ذات النفوذ المباشر على الرئاسات العليا فى الوزارات المختلفه ، ومع السعى للابعاد البطىء الحذر للخبرات الأجنبيه غير الانجليزيه عن هذه المجالات . وذلك من أجل دعم الهيمنه البريطانية المنفرده على مصر ، دولة ومجتمعا .

٧ ـ لذلك لم يمض شهران على دخول القوات البريطانيه مصر . حتى أعلنت الحكومة الانجليزية عزمها على إرسال اللورد دفرين سفيرها فى الاستانه لدى الباب العالى . وإرساله إلى مصر لبحث شئونها وتنظيم تقرير بشأنها . وأن يساعده فى ذلك ادوارد مالت قنصل بريطانيا فى مصر . وقد وصل فى ٨ نوفمبر ١٨٨٢ وأنهى الرجل تقريره فى فبراير ١٨٨٣ . وهو من أهم الوثائق التاريخية لهذه الفترة . وقد تضمن قواعد السيطرة على مصر ولم ينصح بأن تتولى بلاده حكم مصر وإدارتها مباشرة لئلا تثير سخط المصريين وتتعرض للدسائس . ونصح بان يكتفى بأقل قدر من السيطرة ، مع بقاء جيش الاحتلال ووضع طائفة من كبار الموظفين البريطانين فى المصالح ، ثم يحكم المصريون أنفسهم فى ظل هذه «الصداقة» . (مصر للمصريين سليم نقاش . الجزء السادس . ترجمة التقرير ص ٥٤ ... الخ) .

وكان ن من الطبيعى أن يدعى أن مصر ليست كفئا للنظامات الشورية أى للحكم النيابى وأن تنفذ مجلس نواب الثورة العرابية لسنة ١٨٨١ ، واقترح نظام مجلس شورى القوانين والجمعيه العمومية ومجالس المديريات وكلها هيئات شبه نيابيه من حيث التشكيل . وهى استشارية من حيث الوظيفة . كان ذلك طبيعيا لأن استهداف الانجليز السيطرة على الدولة

وجهاز الإدارة المصريين ، من خلال كبار الموظفين البريطانيين والمستشارين الفنيين . هذا الهدف يتنافى مع النظام النيابي الذى يمكن الحركة الوطنيه المصرية من الهيمنه على هذا الجهاز . كما كان من الطبيعى أن يتخذ الحجج والصيغ التى تكفل منع مزاحمة الدول الكبرى لبريطانيا فى الهيمنة على مصر .

فى هذا الإطار العام ، تحدث دفرين فى فصل خاص من التقرير عن القضاء المصرى ، فحبذ رغبة الحكومة المصرية إحلال المحاكم الأهلية محل المحاكم المختلطة «متى تأتى ذلك» وذكر أن هذا حق طبيعى لها ، وانتقد أحكام القانون الفرنسى لأنها «كثيرة التفصيل شديدة الاشكال مستلزمه لنفقه زائدة فلا تلائم حاجات الفلاح» وفى الوقت نفسه هاجم القضاة المصريين وذكر «أن خُلق الرشوة والعبودية قد امتزج بعاداتهم» وحبذ إدخال العنصر الأوربى فى المحاكم الأهليه وذلك لبث روح النزاهه والاستقلال فى القضاة الوطنين» . وهذا الوضع الذى يحبذه دفرين ، يتفق مع الخطة الانجليزيه العامه بعد احتلال مصر ، وهى السعى لاقصاء نفوذ الدول الأوربية الكبرى عن أجهزة الدوله المصريه لينفرد الانجليز بالهيمنه عليها ، ولينفرد الانجليز بتمثيل المصالح الأوربيه فى قلب أجهزة السلطة المصرية ، وفى الوقت نفسه السعى لفرض الوصاية الانجليزية على المصريين فى أجهزة الحكم والقضاء ، وتنفيذا لهذا السمسعى ، اقترح دفرين أن يكون تعيين القضاة الأوربيين فى المحاكم الأهلية ، من هولندا وبلجيكا وسويسره ، وهى دول أوربيه لا تنازع النفوذ البريطانى فى مصر ، وأن يكون تشكيل المحاكم الابتدائيه فى المديريات من ثلاثة قضاه أحدهم أوروبى ، وتشكيل كل من محكمتى الاستئناف من خمسة قضاه ، ثلاثة من الأوروبيين واثنين من الوطنين ، ثم زف لحكومته نبأ تعيين محام انجليزى فى وظيفة النائب العمومى ذات الشأن والخطر .

بعد ذلك انتقل دفرين إلى الحديث عن مجلس شورى الحكومه (مجلس الدولة) فذكر ما نصة «وأنه فى هذا الشأن أمر آخر من الأمور الصعبة ، قد استوجب نظر حكومة الحضرة الخديوية فيه ، وهو أمر المحاكم الإداريه . وذلك أنه كان فى النيه أول الأمر تشكيل محكمه مخصوصه للنظر فى الدعاوى التى يقيمها أفراد الناس على الموظفين . ولكن يسرنى أن أقول إنه حصل العدول عن ذلك وتقرر الآن أن ما يقام على هؤلاء الموظفين من الدعاوى .. فهو يقام فى المحاكم الاعتيادية ، وكذلك فى كل قضية تكون فيها منزلة الحكومه مماثلة لمنزلة الأفراد ، كأن تكون مثلا بصفه شريك أو بائع أو شار أو دائن أو مديون . ولكن لما كان

يوجد صنف آخر من لقالقضايا التى ينبغى فصلها بين الحكومة وبين رعاياها عموما ، وكانت الحكومة فى تلك القضايا بمنزلتها الحقيقية لا بمنزلة الأفراد وكانت هذه القضايا تتعلق بمواد ذات أهمية كبرى ليس من الصواب طرحها فى محاكم غير متوافرة فيها شروط الاختيار لحداثة عهدها .....» ( مصر للمصرين . الجزء السادس ص ٧٢) وورد هذا المعنى ذاته فى كتاب جيمس نهرى سكوت نعن « القانون الذى يحكم الأجانب » ( ص ٢٧٤٧ـ ٢٤٨) .

٨ـ هنا نلمح السبب الحقيقى الذى حدا بدفرين إلى رفض نظام القضاء الإدارى فى التنظيمات المصرية . مما يتفق مع خطته العامه ، فهو لم يجد من المفيد للإنجليز فى مصر إيجاد جهاز فى قلب الدولة ، يحاكى المحاكم المختلطة فى تشكيله الاجنبى المتعدد . تشارك فيه فرنسا وغيرها من الدول الأوروبية الكبرى ويكون له القدرة على فرض رقابته على جهاز الإدارة المصرى بعد الاحتلال البريطانى ، ومن جهة أخرى فإذا كانت سياسة الاحتلال البريطانى ، قد أهدرت « النظامات الشوروية » ضمانا للسيطرة على جهاز الدولة وعلى سلطة التشريع ، فلم يكن من صالح هذه السياسة أن ينشأ نظام للقضاء الإدارى (ولو كان تشكيله وطنيا صرفا ويقوم على اساس مبدأ المشروعية بالنسبة لنشاط الإدارة ، وتمتد رقابته إلى الإطار العام لنشاط السلطات وإلى نظام الحكم نفسه .

والذى يلاحظ أيضا فى تقرير اللورد دفرين ، تأكيده على أن القضاء هو أول ما تحتاج إليه الديار المصرية ،وقوله : إن ذلك «أفيد للبلاد من النظامات الشوروية مهما كانت متسعة النطاق فإن النظام الاجتماعى فى الشرق بسيط جدا حتى أنه إذا وزعت الضريبة على الناس بالعدل والإنصاف فلا يحتاج بعد ذلك فى إنالتهم سعادتهم إلى تكثير الشرائع والقوانين ومهما كانت الشرائع مستوفاة لا تؤدى إلى الغرض المقصود مالم تنفذ بالاستقامة والعدل» . (المرجع السابق . صفحة ٧٠) . وفى ذلك إشارة إلى ناحية من نواحى السياسة البريطانية فى مصر بعد الاحتلال . فالنظامات الشوروية فى صورتها المثلى تعنى حكما ديمقراطيا ، هو بالضرورة حكم وطنى . وهذا مالا بد للمستعمر أن يتوقاه ، وأن يضمن سيطرته على أجهزة التشريع التى تصوغ المجتمع وعلاقاته حسب مصلحته ولكن الحرص على انتظام جهاز القضاء ، أساسة ، أنه بعد ضمان السيطرة على جهازى التشريع والإدارة ، يتعين ضبط النظم والتأكد من سلامة تطبيق التشريعات المختلفة ، أى سلامة تطبيق السياسة مصوغة فى الأحكام التفصيلية . والحديث عن العدالة هنا لا يعنيها بأى من معانيها الأساسية ، إنما يعنى الحرص

على سيادة النظام الموضوع بصرف النظر عن الآحاد وانضباط التطبيق حسب القواعد المقررة. والحكم بمدى عدالة أى نظام يكون بمطابقة أسسه الاقتصادية والسياسية ، ولكن أى نظام لابد لاستقراره أن يضمن سلامة تنفيذ مقرراته بالأساليب الملائمة . وما صنع الاحتلال فى مصر ، أنه استبدل بالفوضى الظالمة ، النظام الظالم ، كما عبر الشاعر المرحوم حافظ إبراهيم . والتنظيم يقتضى نوعا من المساواة ، وهى مساواة فى العدل أو فى الظلم حسب مضمون أى تنظيم معين . وهذا يقتضى إيجاد الأجهزة القادرة على مراقبة النشاط والتأكد من أنه يسير وفق الأسس الموضوعة ، وأن الأمر لا يتحول فى التطبيق – فى الواقع – إلى غيره . وللجهاز القضاء دوره فى أى نظام ، لمراقبة فاعليته وفقا للقواعد الموضوعة . وهذه وظيفة من وظائفه الهامة بالنسبة لأى نظام .

إن الاحتلال البريطانى لم يستطع حتى ١٩١٤ أن يفرض لنفسه وجودا شرعيا فى مصر وداخل الدولة المصرية . إنما كان يستمد نفوذه من وجوده المادى فحسب ، كان وجوده ونشاطه غير مشروعين بالمعنى القانونى ، وكان يتستر فى نشاطه خلف الواجهات المصرية ويتحرك من خلال القنوات المصرية . فلم يكن مما يتمشى مع وضعه هذا ، ولا مع مصالحة وأهدافه ، أن يسمح بالتفكير فى إنشاء هذا النمط من القضاء . لم يكن لسلطة غير شرعية «قانونا» ، أن تسمح بقيام جهاز يراقب شرعية قرارات الإدارة . وقد حدث فى ٢٢ سبتمبر ١٨٨٣ أن صدر أمر عال بتشكيل مجلس لشورى الحكومة يختص بتحضير القوانين وإبداء الرأى دون أن يكون له اختصاص القضاء الإدارى ، ويتألف من خمسة أعضاء دائمين يعينون لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد ، كما يشارك فيه أعضاء معينون بحكم وظائفهم وهم المستشار المالى ، ووكلاء الوزارات الثمانيه ورؤساء أقسام القضايا وأقدم واحد من كل من قوميسارية مصلحة الأملاك الأميرية ومن مراقبى الدائرة السنيه ومن مديرى مصلحة السكة الحديد .

ورغم كون هذا المجلس ، مجردا من الوظيفه القضائية ، ورغم تشكيله شبه الإدارى ، فإن الإنجليز لم يرتضوا وجوده وعملوا على إلغائه . ومما له دلالة أن الأمر العالى لهذا المجلس صدر فى عهد وزارة محمد شريف التى تولت الحكم ٢١ أغسطس ١٨٨٢ إلى ١٠ يناير ١٨٨٤ . ثم الغى على عهد وزارة نوبار وبعد حوالى الشهر من تأليف هذه الوزارة ، إذ صدر الأمر العالى فى ١٣ فبراير ١٨٨٤ من مادتين «المادة ١ صار توقيف عمل مجلس شورى

الحكومة » . مادة ٢ الحق الدكتور أدوارد كيلر بصفة كونه عضوا بمجلس شورى الحكومة برئاسة مجلس النظام . ونيط به تحرير مشروعات القوانين والأوامر واللوائح .

واقتصر الأمر بعد ذلك على إعادة تشكيل لجنة قضايا الحكومة والتى تتولى المرافعة فى القضايا التى تكون الحكومة طرفا فيها والإفتاء، وكذلك منصب المستشار القضائى الانجليزى الذى يتولى مراجعة مشروعات القوانين واللوائح . مع تعديلات كثيرة ادحلت على تشكيل لجنة القضايا واختصاصها ومدى علاقتها بالوزارات المختلفة . وذلك فى المدة من ١٨٨٣ إلى ١٩٢٣ . ولم يجر تمصير اللجنة إلا بعد ذلك .

## (ثالثا)

٩ ـ المرحلة الثالثة فى سياق هذا الموضوع ، هى المرحلة التالية لثورة ١٩١٩ حتى ١٩٥٢ فى هذه الفترة صيغ نظام الحكم فى مصر والأوضاع السياسية بها ، على أساس خصائص ثلاثة ، استقلال مصر فى إطار تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢ ، والنظام الديمقراطى فى إطار دستور ١٩٢٣ ، ووجود حزب الوفد كهيئة سياسية تشارك بالصراع فى حكم البلاد من خلال الاطر السياسية لتصريح ٢٨ فبراير ودستور ١٩٢٣ ، وتحاول إحراز المزيد من المكاسب الوطنيه والديمقراطية .

ومن ١٩١٩ إلى ١٩٣٧ تقريبا ، لم يثر جديا ، لدى الحركة الوطنية المصرية ولا لدى غيرها ، التفكير فى إنشاء نظام القضاء الإدارى .

كان ذلك بسبب وجود الامتيازات الأجنبيه . كانت المحاكم المختلطة ذات ولاية عامه بالنسبة للأجانب المقيمين فى مصر ، مدعين كانوا أو مدعى عليهم . وقد عرفت منذ إنشائها فى ١٨٧٥ بالمغالاة الشديدة فى أحكامها سيما فى قضاء التعويض . كما جنحت منذ إنشائها إلى أن تمد اختصاصها خارج مايتيحه لها قانون إنشائها ، « ومبدأ الصالح الأجنبى » الذى ابتدعته شاهد على ذلك . وهى إن كان بها قضاة مصريون ، فإن « معظم العمل الحقيقى » كما يذكر كرومر كان فى يد الأوروبيين من القضاه ، وهم قضاه مختارون من رعايا الدول الكبرى وبواسطة هذه الدول ، وليس للحكومة المصرية فى تعيينهم إلا « الشكل » فحسب. ويشهد كرومر أيضا على مسلك هؤلاء القضاة بقوله : « إن العيب الرئيسى فى المحاكم المختلطة ، ان القضاه ليسوا مجرد مفسرين للقانون ، أنهم إلى حد كبير يصنعون القانون ،

وهم ليسوا تحت رقابة فعالة من أى جهاز تشريعى . وفى هذه الظروف فإن من السهل أن نفهم أن قضاه المحاكم المختلطة ، هم من الناحية العملية واضعوا القانون بأنفسهم » . (مصر الحديثه . كرومر . الجزء الثانى . ص ٣١٨) .

ورغم أن نظام إنشاء هذه المحاكم لم يكن بيسمح لها بالإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية ولابقضاء التعويض عنها فقد جنحنت هذه المحاكم إلى توسيع هذا الاختصاص ، والإفساح لنفسها للتهجم على الدولة فى كل مناسبة ، رغبة فى الإطلال عليها ومد نفوذها إليها . وكان يتعذر إدخال تعديل جوهرى على نظامها بإنشاء قضاء إدارى يفصل فى المنازعات بين الإدارة وبين الأفراد ومنهم ذوو الجنسيات الأجنبية ، وهو تعديل لم تكن الدول صاحبة الامتيازات لتقبله بغير أن تضمن تمثيلا أجنبيا لها فى هذا القضاء . ورأى المصريون النأى بالإدارة المصرية وشئونها عن أن يمتد لها النفوذ الأجنبى ، امتدادا مشروعا من خلال محاكم تشكل على هذا النمط ، وقد بقى الأمر كذلك حتى أبرمت اتفاقية منترو بإلغاء الامتيازات الأجنبية سنة ١٩٣٧ . ونصت على جواز تقاضى الأجنبى لدى المحاكم المصرية غير المحاكم المختلطة ، إذا قبل محختارا هذا الأمر ، ولم يعد بهذا مايمنع من إيجاد قضاء إدارى مصرى يفصل فيما يرفع له من المصريين والأجانب على اسلسواء ، طعنا على النشاط الإدارى ، مما لم يكن يدخل فى ولاية أى من القضاءين الأهلى والمختلط .

١٠ ــ وهنا يتعين ملاحظة أمر هام ، هو أن محكمتنا الإدارية العليا قد ذهبت فى باكورة أعمالها فى ١٩٥٥ إلى تقرير دستورية القوانين التى صدرت وقتها بمنع رفع دعاوى الإلغاء ، واستندت فى ذلك إلى أن قضاء الإلغاء قضاء مستحدث ، إذ كانت المحاكم ممنوعة قبل ١٩٤٦ من التعرض للقرارات الإدارية بالإلغاء أو وقف التنفيذ وكان اختصاصها مقصورا على نظر دعاوى التعويض عن هذه القرارات . وذكرت أن ما استحدث بالقانون يمكن تعطيله بالقانون أيضا .

وبصرف النظر عن الملابسات السياسية والتاريخيه لمثل هذا القضاء . فإن ما يستدعى النظر هو هذا المستند الفقهى القانونى الذى ارتكز عليه قضاء المحكمة . أن حقا وضمانه من الحقوق والضمانات ذات الأهمية القصوى للأفراد فى مواجهتهم للسلطة ، قد هبطت به المحكمه فى هذا القضاء إلى مستوى التدابير العادية التى يخلقها التشريع خلقا ثم ينفيها نفيا ، دون مساس بما يعتبر « مبادئ دستورية عامة » . أن محكمتنا العليا بهذه الحجة « الظاهرية » التى تبنتها قد قررت أن « المحدث » يمكن أبطاله . ومفهوم « الحداثه » أو « الاستحداث » قد

صيغ على يدى المحكمة العليا صياغة قانونية ، ولكنه فى حقيقته ، يتعلق بأمر يغوص فى بحر التاريخ كجبل الثلج ، لم تنكشف منه إلا قمته .

إن القانون هنا ليس مصدر الحق ، أنه كاشف عنه فحسب . يمكن القول بأن القانون كاشف عن حق عام كان محجوبا بفعل واقعة تاريخيه . هى الامتيازات ، والقانون كشف عن الحق بعد زوال أسباب الحجب . أن مصدر الحق هو الحقيقة التاريخية . أن القانون مثلا ينظم نقل الملكيه ، ولكنه بالنسبة لأصل نشوء حق الملكيه على عين معينه إنما يعترف بالحقيقة الواقعية بعد أن يصوغها صياغة قانونية كمركز تتولد عنه آثار . وقضاء الإلغاء ليس مجرد حق فردى ، أنه نمط تنظيمى يتعلق بالحقوق الوطنيه العامه . وهو سهم شائع فى حق التقاضى برمته ، ولايقول أحد أن حق التقاضى استحدثه القانون فى يوم ما ،ب بعد أمده أم قرب . أن السؤال الذى يطرح ، لايتعلق « باستخحداث » قضاء الإلغاء ، ولكن بأسباب تراخى أقرار هذا الحق ، والسؤال هنا يجد جوابه من خارج القانون ، أى مما وراء القانون ، من التاريخ ، سواء كان التاريخ السياسى العام أو تاريخ الفكر الاجتماعى عامة . أن مجال القانون ممدود الاواصر بمجالات النشاط الاجتماعى المختلفة ، ولعلم القانون روابطه مع غيره من العلوم .

للقانون مناهجه الفنيه اللصيقه به والتى تعين فى الاستدلال والاستنباط والتفريع ، ولكنه لا يقوم منفردا بذاته متعاليا عن واقع الحياة ، لأنه فى النهاية تنظيم لواقع الحياة . ولمناهجه الفنيه نفسها نوافذها على هذا الواقع وعلى مختلف مجالات النشاط الاجتماعى . نجد ذلك فى فكرة النظام العام ، والآداب العامة ، وفكرة السبب سواء فى العقود أو قرارات الإدارة . ونجد ذلك فى مقاصد التشريع من جلب للمنافع ودفع للمضار . كل هذه نوافذ ينفتح بها المنهج ليتبادل الحركة مع الواقع المعيش ، وليقوم نشاطه فى إطار الوظيفه الاجتماعية . ونحن عندما نجد أن مناهجنا الفنيه لا تقوى على استخلاص الحكم الصائب ، أو الحكم غير المتناقض ، يفسح لنا المنهج ذاته لنستق من خارج النص ، ما نسميه المبادئ العامة ، أو القيم الأساسية ، أو الأصل (الأصل هو الإباحة مثلا) ، أو نظام الأخلاق السائد ، أو الواقع المستقر ، أو القانون الطبيعى ، أو معيار العدل المطلق . وهذا وجه من وجوه قول الأصوليين العظام «الأمر إذا ضاق اتسع » .

وإذا كان قضاء المحكمه العليا هنا ، قد أثار التناقض غير المنحل ، بين مبدأ اطلاق حق

التقاضى كأصل أصيل وبين قاعدة ما استحدث بقانون يمكن أن يتعطل بقانون . فإن كلا المبدأين صحيح ، ولكن كلا منهما يستمد صوابه من مجال مامن مجالات المعرفة والفكر والتنظيم . لأنهما يصدران عن مجالين مختلفين . والمرشد فى ذلك هو الحقيقة التاريخية(٥).

والحقيقة التاريخية ، أن التحرر من الامتيازات الاجنبيه . قد استكملت به مصر سيادتها التشريعيه والقضائية على أرضها . وانطلقت به حريتها فى تقرير سياساتها التشريعيه والضريبيه وغيرها . وهذا التحرر نفسه هو ما استطاعت به مصر إنشاء قضائها الإدارى . كضمانه من ضمانات الأفراد إزاء نشاط السلطات العامه . وكرقيب على المشروعية والرشد فى هذا النشاط . ونحن لا نقول إن تحرر بلدنا من الامتيازات الأجنبيه «حق مستحدث» فى ١٩٣٧ ، مما يمكن تعطيله بقانون لاحق . ودون أن يعنى هذاالتعطيل انتهاكا لحقوق الجماعة الأصلية ، وبالمثل لا نستطيع أن نقول إن قضاء الإلغاء الذى أنفتحت لنا ممارسته بالغاء الامتيازات هو حق مستحدث يتعطل بأى قانون لاحق .

١١ ـ الحاصل أنه قبيل عقد اتفاقيه منترو ، كانت قد ابرمت معاهدة ١٩٣٦ . وحسب بعض الداعين إلى الإصلاح أن الاتفاقيتين تكفلان وضعا هادئا للمسألة الوطنيه يمتد لسنين مستقبله ، وأن السخط الشعبى المقلق الذى بلغ ذروته فى ١٩١٩ قد انحسر ، وأنه ينبغى صرف الجهد كله للبناءين الاجتماعى والاقتصادى الهادئين . وبدأ التفكير فى كيفية استثمار هذا الوضع الجديد ورسم السياسات الاقتصادية والمالية والإدارية والتعليمية وغيرها على النحو الذى يخدم تطور المجتمع فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى .

وكان اقتراح إنشاء القضاء الإدارى أحد بنود هذا الإصلاح المقترح الذى نادى به الكثير من دعاة الإصلاح . وقد بلور الأستاذان مريت غالى وإبراهيم بيومى مذكور فى كتابهما «الإدارة الحكومية» (ظهر طبعة محدودة سنة ١٩٤٣ ثم طبع سنة ١٩٤٥) . العوامل المختلفة التى توجب إنشاء مجلس الدولة :

---

(٥) من أمثلة التناقض الذى تثيره هذه الحجة الشكلية أو الصورية أن دستور ١٩٢٣ مثلا صدر بأمر ملكى . ووفقا لهذه «الحجة» يمكن أن يبطل بأمر ملكى ، والمعلوم لنا فى ترتيب الأدوات التشريعية ، أن الدستور يرد على قمتها ، ثم يليه القانون ، ثم الأمر الملكى والمرسوم . فكيف يمكن للدستور وهو فوق القانون أن يبطل بأداة أدنى من القانون . ولا ينحل هذا التناقض مادمنا فى نطاق هذه الحجة الشكلية . إنما الأمر يوجب التعرض لمفهوم هذه الحجة ومضمون القاعدة القانونية .

أولا : «هذه الهيئة بمالها من وحدة ودوام وكفايه تساهم فى تنظيم الاتصال الضرورى بين من يضطلعون بالرقابه والتوجيه وبين من يقومون بالعمل والتنفيذ كما تحقق التنسيق والنظام والتواصل فى أعمال الدولة وترسى علاقات الجمهور بالسلطة الإدارية وقضاة الأبطال وسيلة ناجحة لحماية حقوق الأفراد وضبط الأداة الحكومية ...

ثانيا : فى إيجاد هذه الهيئة تثبيت للشرعية التى استباحها الحاكم واستباحها المحكوم رغبة فى الحصول على الممتنع (الوساطات والشفاعات والمحسوبيات).

ثالثا : بالنسبة لاستقرار أوضاع الموظفين «لقد زادت الشكوى منذ أن اجتاحت الأهواء السياسية المصالح والدواوين. وتغلغلت الحزبية والمحسوبية فى شئون الوظائف والموظفين .... وكان لذلك الحق الاستثنائى الغريب الذى منحه مجلس الوزراء أسوأ الأثر فى هذا الصدد ....».

وقبيل ذلك الوقت وضعت لجنة قضايا الحكومة سنة ١٩٣٩ مشروعا، ينشىء مجلس الدولة ويخوله ولاية إلغاء القرارات الإدارية بسبب تجاوز السلطة. ولكنه يجعل هذه الولاية خاضعة لتصديق مجلس الوزراء. وفى ١٩٤٢ وضع د. عبد الحميد بدوى (وكان وزيرا وقتها) مشروعا آخر لمجلس الدولة يمنح المجلس ولاية الإلغاء كاملة نذكر ذلك لنوضح نقطة مهمة، تتعلق بوضع هذا المشروع (مشروع إنشاء مجلس الدولة) فى سياق الأوضاع السياسية التى كانت قائمه. فقد قوبل كلا المشروعين بعاصفه شديدة من النقد والاعتراض. ويلخص د. عبد الحميد بدوى أوجه الاعتراض فى مقاله الهام بالعدد الأول من مجلة مجلس الدولة. بأن المجلس سيكون سلطة فوق السلطات، وأنه سيخضع السلطة التنفيذية لوصايته، وأنه سيسلب مجلس الوزراء سلطة التأويل التشريعى، ثم يشير إلى السبب الكامن وراء النقد بقوله : أينه «الخصومة التى أملتها الأهواء الحزبية على من يرى فى إنشاء مثل هذا نوعا من تسميم الآبار».

وتظهر أهمية هذه الأشارة السريعة التى وردت على قلم الفقيه والسياسى الكبير د. عبد الحميد بدوى، تظهر عند النظر إلى ظروف وملابسات الصراعين اسلسياسى والاجتماعى فى مصر منذ ١٩٢٣. فقد كان قطبا الصراع الدستورى فى المجتمع هما. الملك وحزب الوفد والملك مؤسسة دستورية داخل السلطة ووراءه الاحتلال البريطانى. وحزب الوفد يضمن فى أية انتخابات حرة السيطرة على مجلسى البرلمان. وكل من الخصمين يجهد فى صياغة جهاز

الدولة ـ الجهاز التنفيذى خاصة ـ أى جهاز الإدارة ـ بما يحقق له السيادة المنفردة . وأحزاب الأقلية وإن تناقضت أهدافها مع أهداف الملك أحيانا ، فلم تكن تستطيع فى صراعها مع حزب الأغلبية الكاسحة إلا أن تستند إلى سلطة الملك . وبعهذا الوضع تعمل مختارة أو مضطرة إلى زيادة سلطاته .

وقد عرفت هذه المرحلة خلافات واسعة بين الملك والوفد حول سعى الأول لربط جهاز الإدارة به من دون البرلمان والوزارة ، وذلك إقصاء للوفد من النفوذ إلى هذا الجهاز . وعرفت شواهد كثيرة على هذا الصراع بالنسبة لسلطات الملك فى الجيش وفى المعاهد الدينيه وفى السلك السياسى .. الخ . وحرص الوفد دائما على أن تكون له الهيمنة والقدرة على التغيير عن طريق مجلس الوزراء المستند إلى الأغلبية الشعبية . وإذ كان عدد وزارات الوفد قليلة ، فإن الجهاز الإدارى كان مصوغا بمعرفة الملك وحكومات الأقلية . لذلك كانت رغبة التغيير لدى الوفد ورغبة التثبيت لدى الملك .

لذلك كان إنشاء أية هيئة تثبت الوضع القائم فى جهاز الإدارة وتكفل له الحماية ، مما يثير الحذر التقليدى لدى الوفد . وساهم فى ذلك أن تعرض الوفد بعد إبرام معاهدة ١٩٣٦ لهجمة واسعة من الملك وأحزاب الأقلية للانفراد بالدولة من دونه ولتركيز السلطات فى يد الملك . وقد طرد الوفد من الحكم فى ١٩٣٧ ، وقد كان اقتراح إنشاء مجلس الدولة من إحدى الوزارات المعادية للوفد ، أو من لجنة قضايا الحكومة التى كان رئيسها ذا ارتباط تاريخى بالسراى وبالأوساط السياسية المعادية للوفد . كان ذلك مما يتصور به الوفد أن هذه القوى هى من سيصوغ المجلس اختصاصات وتشكيلا ، ويضبط له وظيفته على نحو «يسمم الآبار» أمام الوفد .

وقد طالب البعض ومنهم محمد على علوبه (مبادئ السياسة المصرية) أن تناط ولاية الإلغاء المقترحه بجهات القضاء العادى ، وذلك فيما يبدو إبعاداً للظنون التى تلابس التشكيل الجديد .

والخلاصة ، أنه باستكمال مصر سيادتها التشريعيه والقضائية ، ظهرت فكرة إنشاء مجلس الدولة والقضاء الإدارى كضمانه من ضمانات الأفراد وكرقابة على مبدأ المشروعيه وعلى نشاط الدولة . وقد أراد المصلحون به اتاحة قدر من الاستقرار لجهاز الدولة ينأى به عن الصراعات الحزبيه ويتحقق به القدر المأمون من الرشد فى المسلك الإدارى ، ويكفل به

للمجتمع قدر من الهدوء وجد ضروريا لتطور البلاد . وأن القوى المناوئة للوفد قصدت به فى إطار الصراعات الحزبية ضمان انفرادها بأجهزة الدولة . وأن من عارض فكرة إنشائه لم يصدر عن عدم الإيمان بفائدته ، إنما صدر عن الشك فى أهداف المعارضين ونواياهم .

وأن جهازا ينشأ من خلال هذه الأفكار والمصالح المتصارعة ، أى بغير إمكان أنفراد إحدى القوى بالهيمنة عليه من حيث تحديد وظائفه ومهامه العملية ، قد يكون للظروف التى تلابس وجوده بعد ذلك ، دور كبير فى التحديد العملى لنشاطه ، مما يختلف عن الكثير من التوقعات السابقة عليه . والحاصل أنه فى ظروف ما بعد الحرب الثانية كانت كافة المؤسسات السياسية والاجتماعية فى مصر مجالا للصراعين الاجتماعى والسياسى الدائرين وعنصرا فيهما . مع اختلاف المواقف حسب طبيعة واستعداد كل منها .

* * *

١٢ ـ فى سنة ١٩٤٥ قدم محمود محمد محمود إلى مجلس النواب مشروعا بإنشاء مجلس الدولة . فتحركت الحكومة وقدمت مشروعها . وورد بتقرير اللجنة التشريعية بمجلس النواب عن المشروع أن « إنشاء مجلس الدولة أمنية طالما جالت فى الخواطر وطالب بتحقيقها الكتاب فى الصحف .. كفل الدستور الحريات وكفالتها وتوجب وضع حدود الأداة التنفيذية تقضى على الذين استودعوا نصيبا من السلطة العامة أن يلتزموا حدود القانون ونواهيه .. وليس أفضل فى العمل على إصلاح الأداة الحكومية من تأمين الموظفين على وظائفهم وتوفير الضمانات لهم .. » ثم أشار التقرير إلى اتساع الإدارات والمصالح ونمو عدد الموظفين وتشعب الواجبات الملقاة عليهم مما يوجب منح الحصانات للأفراد . ونظر المشروع فى عام ١٩٤٦ ، وصدر به القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ .

وبإنشاء مجلس الدولة ، نشأ لأول مرة فى مصر القضاء الإدارى . ونيط بمحكمته ولاية إلغاء القرارات الإدارية بناء على طلب الأفراد إذا شابها عيب فى الشكل أو فى الاختصاص أو خالفت القوانين واللوائح أو صدرت عن إساءة استعمال السلطة . كما نيط بها ذات الولاية بالنسبة لمنازعات الرواتب والمعاشات والمكافآت وبالنسبة لقرارات التعيين أو الترقية أو منح العلاوات وبالنسبة لقرارات سلطات التأديب أو الفصل بغير الطريق التأديبى ، مع قصر هذه الولاية على طلبات الموظفين العموميين الدائمين . ثم عدل قانون المجلس بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ فى ضوء تجارب السنوات الثلاث الفاصلة بينها . فأطلق حق التقاضى من قيد

شغل الوظيفة العامة وأبيح لجميع الموظفين والمستخدمين كما وسع اختصاص قضاء التعويض ليشمل كل ما يدخل فى اختصاص قضاء الإلغاء . وكانت ولاية التعويض أمام القضاء الإدارى فى القانون الأول محصورة فى أنواع محددة من القرارات الإدارية الداخلة فى ولاية الإلغاء . كما خول القضاء الإدارى اختصاص الفصل فى أنواع ثلاثة من العقود الإدارية . الالتزام والأشغال العامة والتوريد .

والحاصل . أنه مع حداثة هذه الوظيفة القضائية التى نيطت بالهيئة الجديدة . فلم يكن القضاء الإدارى يبتدىء فى ممارسة مهمته من العدم . فقد جند للعمل بالمحكمة الجديدة . عناصر مارست العمل القضائى فى المحاكم العادية . أو اشتغلت بالفكر القانونى طويلا . وتوافر لأكثرها خبرة ومران فى الفكر والتطبيق. هى فى الواقع جزء من انعكاس لخبرة هذا العمل فى المجتمع المصرى خلال أجيال عديدة . منذ نشاة التنظيمات القانونية والقضائية الحديثة . وكان ذلك رصيدا فنيا فى العمل له أهميته . من ناحية الفكر القانونى . وإجراءات المحاكمات . وحقوق المتقاضين .

ومن ناحية ثانية كان وراء الهيئة الجديدة . كل تقاليد وتراث القضاء المصرى الماضى سيما فى الفترة التى أعقبت ثورة ١٩١٩ ، وعاصرت النظام النيابى وكفاح الشعب المصرى والحركة الوطنية الديمقراطية من أجل تثبيت أقدامها فى السلطة . ومن أجل كسب الشرعية القانونية لمصلحتها ، عن طريق ماجاهدت لإصداره من تشريعات. وماجاهدت لإلغائه من نظم استبدادية . وما دافعت به عن نفسها ضد عدوان الملك والاحتلال على مكاسبها . وكل ذلك ساهم فى تراكم قدر هام من الشرعية الديمقراطية التى كانت ذات أثر هام فى الاتساع لحركة الجماهير وللرأى العام الديمقراطى ولتداول الأفكار فى الكتابات المختلفة .

ومن ناحية ثالثة ، أنه وإن كان الحذر قد سيطر على البعض وقتها وخاصة الوفديين من طريقة تكوين المجلس ، إذ كان رئيسُه الدكتور محمد كامل مرسى برغم ريادته فى التأليف القانونى ، أحد الوزراء فى وزارة إسماعيل صدقى التى صدر قانون تشكيل المجلس فى عهدها ، والتى كانت سياستها تقف ضد الوفد ، وإن كان رئيسه الثانى الدكتور عبد الرزاق السنهورى أحد أعضاء الحزب السعدى وأحد الوزراء فى حكومته . وكان السعديون حزبا وحكومة ضد الوفد ، وذلك برغم كفايته القانونية المعترف بها ، أن كان الحذر قد صدر عن هذين الاعتبارين ذاتى الأثر غير المتجاهل فى التقييم السياسى ، فإن توافر العاملين السابقين كان رصيدا له أهميته البالغة بالنسبة

للهيئة ولعملها وللقائمين على أمرها . وقد حدث فى ١٩٥٠ أن عاد إلى الحكم حزب الأغلبية البرلمانية ، وأثار شكوكه فى حيدة المجلس بسبب انتماء رئيسه الحزبى السابق ، وطالبه بالاستقالة وهاجمه فى صحفه دفعا له على الرضوخ ، ولكن رئيس المجلس استمسك باستقلال القضاء وعدم قابليته للعزل ، وأصدرت الجمعية العمومية للمجلس قرارا تؤيد فيه رئيسها . وأيد الرأى العام فى عمومه موقفه . وانتهى الأمر إلى بقائه . ولم يكن الحادث بغير أثر . إذ كان هذا التحصن ببردة القضاء طلبا لحماية الرأى العام له ، وإعلان أمامه بالتجرد من ثوب الحزبية القديم فيما ينظر من أقضية ، وألتزاما بالحيدة وممارسة الاستقلال إزاء الخصومات المعروضة ، ولم تكن هذه المعانى مما يستمد من النصوص المجردة ، ولكنه فى الواقع احتماء بالرأى العام الحر الذى انصفه ، لاتقديسا للقضاء فقط ولكن صدورا عن فهم وظيفته وفائدته فى تلك الظروف ، وتقديرا بأن هذا الاحتماء مسئولية والتزام .

والمهم ، أن الهدف وأسلوب العمل . عليهما معول كبير فى تحديد مضمون الوظيفة المؤداة من أى جهاز . وإن كان لها أثرهما فى تحديد نوع نشاطه ودفع العاملين به فى مجراه . وإلا أنها الجهاز وظيفة وكيانا . وكان القضاء الإدارى جهازا يقوم على مراقبة نشاط السلطة العامة فى ضوء المشروعية . ومراقبة حدود كل من السلطات ، ومراقبة التعسف فى التطبيق . وهو من ناحية ثانية جهاز يعمل علنا ويرتبط بهذا الرأى العام ، وينفتح عليه أثرا وتأثرا وهذا مصدر هام من مصادر الحيوية ، يربط بينه وبين المناخ العام فى المجتمع فى أى من المراحل ويساعده على التجدد .

والحاصل أن القضاء الإدارى فى بداية عمله . لم يجد وراءه تقاليد النهضة القانونية والقضائية الماضية فحسب . ولكنه وجد حوله معركة وطنية ديمقراطية وأزمة اجتماعية بالغة الحدة ، وحركة شعبية مصممة تصارع الرجعية والتخلف والاستبداد ممثلة فى الملك والاحتلال . كما وجد حوله شعبا يحاول أن يحيط بالرجعية من خلال كافة المواقع التى كسبها فى كفاحه الماضى ، ومستغلا ما استطاع أن يغنمه من ركائز شرعية بالنسبة للحق فى التعبير والتجمع والنشاط . وهى ركائز لم تكن كافية لكفالة النصر الحاسم له . ولكنها كانت حصنا ضد العدوان عليه ، ومهدا لثورته المقبلة . وإذا كان قد ارتفع صوت الشعب وقتها ضد الاستعمار والاستبداد وضد الظلم الاجتماعى وتراكم الثروات . فقد كان الوقوف ضد عدوان الرجعية على هذه الدعاوى وضد تعسف السلطة ومع الإفساح لحرية التعبير والنشر والاجتماع . كان ذلك عملا ذا مضمون اجتماعى وسياسى متقدم .

١٣ ــ كان مذهب محكمة القضاء الإدارى فى هذه الفترة . وبالنسبة لما يمس علاقة الفرد بالسلطة . هو التأكيد أولا على مبدأ سيادة الدستور باعتباره المصدر الذى تستمد منه كل هيئات الحكم سلطاتها وأنه الإطار العام لجميع السلطات . وأكدت مبدأ الفصل بين السلطات . باعتبار أن هذا الفصل يجردها من ولاية إلغاء أى قانون ولو خالف الدستور ولكنه ذاته يخولها سلطة رفض تطبيق هذا القانون ما دام أن ليس فى استطاعة السلطة التشريعية أن تفرض على غيرها تشريعا معارضا للدستور . وأكدت المحكمة أيضا أنه لا توجد سلطة مطلقة . وأن كل سلطة مقيدة بالوظائف التى نيطت بها فى الدستور . وطبقت هذا المبدأ فى مجالى الحكم العرفى وأعمال السيادة التى تخرج بحكم قانون إنشاء مجلس الدولة عن ولاية المحكمة .

ورأت فى ١٩٥٢/٦/٢١ «أن منع سماع الدعوى فى أى تصرف أو أمر أو قرار صدر من السلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية ــ كما يقضى المرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٥٢ هو اعفاء لهذه السلطة من أية مسئولية ترتبت على تصرفاتها المخالفة لقانون الأحكام العرفية ذاته . وأعفاء سلطة عامة إعفاء مطلقا من كل مسئولية تحققت فعلا فى جانبها من شأنها أن يخل بحقوق الأفراد فى الحرية وفى المساواة فى التكاليف والواجبات فيكون المرسوم بقانون سالف الذكر مخالفا فى هذه الناحية لأحكام الدستور» . (مجموعة الأحكام . السنة السادسه قاعدة رقم ٥٨٧) . وأكدت فى ذات الحكم «أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه ليس فى القانون المصرى ما يمنع المحاكم المصرية من التصدى لبحث دستورية القوانين من ناحية الشكل ومن ناحية الموضوع على السواء ..» وقررت فى حكمها الصادر فى ١٩٥٢/٦/٣٠ أنه عند تعارض القوانين ينبغى التعويل على القانون الأعلى واستبعاد الأدنى بغير إلغاء له . (السنة السادسة قاعدة ٥٦٨) ولها فى ذات المعنى العديد من الأحكام السابقة على هذين الحكمين (السنتين الثانية والثالثة) .

وبالنسبة لأعمال السيادة التى تخرج عن ولاية المحكمة . حددت لها الكثير من الضوابط . فقد اضطرد تعريفها لأعمال السيادة بأنها ما يصدر عن الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة «فتباشرها بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقتها بالسلطات العامة الأخرى داخلية كانت أو خارجية . أو تتخذها اضطرارا للمحافظة على كيان الدولة فى الداخل أو للزود عن سيادتها فى الخارج . وهى طورا تكون تدابير تتخذ للدفاع عن الأمن العام من

اضطراب داخلى أو لتأمين سلامة الدولة من عدو خارجى .. » (مجموعة الأحكام . السنة الخامسة قاعدة ٣٥٧ . وذات المعنى تقريبا السنة الرابعة قاعدة ٢٢٤ . ٢٦٠) . وكانت تحدد هذا المعنى على ما ورد بالحكم الصادر بجلسة ١٩٤٩/٥/٣١ (السنة الثالثة . قاعدة ٢٤٤) بأنها التدابير التى تتخذها الحكومة بموجب سلطتها فى حفظ الأمن واستتبابه ورده إلى نظامه . «أما تلك التى تتخذها تطبيقا لنصوص القوانين واللوائح ومباشرة لتفاصيل سلطتها فى هذا الشأن فهى من القرارات الإدارية العادية التى تخضع لرقابة محكمة القضاء الإدارى إلغاء وتعويضا» . وتطبيقا لهذا المعيار حكمت بأن سحب رخصة سلاح طبقا للقانون الخاص بإحراز السلاح يعتبر عملا إداريا يصدر بالتطبيق للقوانين واللوائح (السنة الثانية ، قاعدة ٩٣) . وبأن قرار المعارضة فى إصدار جريدة لا يعتبر من أعمال السيادة (السنة الأولى . قاعدة ٦) . (أحكام بنفس المعنى فى السنوات من الأولى إلى السادسة) .. وكان الحكم المشار إليه أولا قد صدر بمناسبة قرار مجلس الوزراء فى يناير ١٩٥١ بإلغاء إحدى الصحف منعا لها «من الدعوة لقلب النظام الاجتماعى فى البلاد بتحريض طوائف الشعب على أعمال العنف وإثارة الفتن بين طبقاته وجماعاته وتفريق الأمة فرقا وطوائف شتى فيكون القرار الصادر فى مثل هذه الظروف تدبيرا من التدابير الضرورية لوقاية أسس المجتمع المصرى» . وردت المحكمة على هذا الزعم . أخذا بالمعيار الذى اضطردت عليه أحكامها بأن «تصرفات الادارة فى تعطيل الصحف أو إلغائها أوالمعارضة فى صدورها إنما هى أعمال إدارية يجب أن تجرى على مقتضى أحكام الدستور والقوانين واللوائح .. وللمحكمة حق الرقابة على الإدارة فيه لترى هل صدر متفقا مع أحكام الدستور والقوانين واللوائح خاليا من التعسف فتحكم بصحته . أو هو قد صدر متعارضا مع هذه الأحكام أو انطوى على تعسف فى استعمال السلطة فتقضى ببطلانه» .

وبالنسبة للأحكام العرفية قررت المحكمة فى ١٩٥٢/٦/١٠ أنه «وان كان نظاما استثنائيا إلا أنه ليس بالنظام المطلق بل هو نظام خاضع للقانون وضع الدستور أساسه وبين القانون أصوله وأحكامه ورسم حدوده وضوابطه .. وكل نظام للحكم أرسى الدستور أساسه ووضع القانون قواعده هو نظام يخضع بطبيعته مهما يكن نظاما استثنائيا لمبدأ سيادة القانون ومن ثم لرقابة القضاء .. » (السنة السادسة . القاعدة ٥٦٨ وأكدت ذات المعنى بالقاعدة ٥٩٠) وقررت « أن القول بأن قانون التضمينات يعفى الحاكم العسكرى من المسئولية عن أعمال جاوز

فيها حدود اختصاصه أو ارتكبها بسوء نية يهدم رأسا على عقب ما أراده الدستور من حصر الأحكام العرفية فى حدود لا تصح مجاوزتها . ومتى رسم المشرع هذه الحدود وفرض على الحاكم العسكرى إلا يجاوزها بطريق مباشر فلا يصح بعد ذلك أن يبيح له مجاوزتها بطريق غير مباشر بأن يعفيه من المسئولية إذا هو جاوزها » . (السنة السادسة . قاعدة ٥٨٧) . ورأت فى العديد من الأحكام أن إعلان الأحكام العرفية من أعمال السيادة . ولكن التدابير التى يتخذها القائم على النظام العرفى لاتعدو أن تكون قرارات إدارية تخضع لسيادة القانون ولرقابة القضاء ، مع مراعاة أن يترك للسلطة إقرارا للأمن ومحافظة على سلامة البلاد حرية واسعة فى التقدير ، وأن الخلاف بين الحكم العرفى والحكم العادى هو فى مدى السلطة التقديرية لا فى وجوب بسط الرقابة عليها . (قاعدة ٥٦٨ سألفة الذكر) . وعن سلطات الحاكم العسكرى . قررت أن « هذا السلطان الواسع الذى يضعه نظام الأحكام العرفية فى يد القائم على إجراء هذا النظام يجب أن يقابله من جهة أخرى رقابة محكمة من القضاء فيبقى النظام فى حدوده الدستورية المشروعة » . (القاعدة ٥٩٠) . وكذلك قررت أنه إذا تبين عدم وجود أسباب جدية تبرر تصرف الحاكم العسكرى وجب عليها إلغاء القرار .. حتى ولو كان الحاكم العسكرى حسن النية فيما اتخذه من إجراء ولم يعد أن يكون قد أخطأ خطأ غير مقصود فى تقديره » . (السنة السادسة . قاعدة ٥٨٨) .

ورأت المحكمة فى ١٩٥٢/٦/٣٠ (السنه السادسة قاعدة ٨٥٩٠) « أن خطورة الشخص على الأمن والنظام ، لكى يكون سببا جديا يبرر اتخاذ مثل هذا الإجراء المقيد للحرية (الاعتقال) يجب أن يستمد من وقائع حقيقية منتجة فى الدلالة على هذا المعنى . وأن تكون هذه الوقائع أفعالا معينة يثبت ارتكاب الشخص لها ومرتبطه ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال عليها بها . وأن مجرد انتهاء المدعى لو صح . إلى جماعة ذات مبادئ متطرفه أو منحرفة على الدستور أو النظام الاجتماعى لا يعنى حتما وبذاته اعتباره من الخطرين على الأمن بالمعنى المقصود من هذا اللفظ على مقتضى قانون الأحكام العرفيه . مادام لم يرتكب فعلا وشخصيا . أمورا من شأنها أن تصفه حقا بهذا الوصف »

وأكدت المحكمة فى هذه الفترة الكثير من القيم المتعلقة بالحريات الفردية ، « أن الحرية الشخصية هى ملاك الحياة الإنسانية كلها لاتخلقها الشرائع بل تنظمها ولا توجدها القوانين بل توفق بين شتى مناحيها ومختلف توجيهاتها تحقيقا للخير المشترك للجماعة ورعاية للصالح العام ، فهى

لاتتقبل من القيود إلا ماكان هادفا إلى هذه الغاية مستوجبا تلك الأغراض » (جلسة ١٩٥١/٣/٨ . السنة الخامسة قاعدة ١٦٤ ) . «أن الحريات العامة فى مصر ، إذا أجاز الدستور تقييدها ، لاتقيد إلا بتشريع . وهذا هو المبدأ الذى انعقد عليه إجماع رجال الفقه الدستورى » . وأكدت أن ضمانات الحقوق تسمو إلى مرتبة القوانين الدستورية « فتكون معصومة لاسلطان للمشروع عليها ) ، وأجاز الدستور تنظيمها بنص خاص ، فنى هذه الحالة يتعين أن تكون القيود التى ترد عليها قيودا تقررها القوانين » (السنة الخامسة . قاعدة ٣٥٧ جلسة ١٩٥١/٥/٢٦ ) . وحكمت بأن « الأمر الذى صدر ضد المدعى وتنفذ باقتحام منزله وتفتيشه بالقبض عليه وحبسه ثلاثة أيام بغرفة الحجز بقسم عابدين بحجة المحافظة على الأمن العام فى بعض المناسبات السياسية وغيرها .. وقد وقع مخالفا للقانون للتعارضه مع الدستور ويكون المدعى محقا فى طلبه للتعويض » . ( جلسة ١٥٩١/٤/١٧ السنة الخامسة قاعدة ٢١٩ ) . كما حكمت بأن الاعتقال أمر نتائجه يتعذر تداركها ويمكن الحكم بوقف تنفيذه (السنة السادسة قاعدة ٥٨٦ جلسة ١٩٥٢/٤/٧ ) .

* * *

لم تكن هذه المبادئ منعزلة عن حركة النضالين السياسى والاجتماعى للشعب المصرى وقتها . كانت بعض دروعها . وهذا ما يفسر موجة الحماس الشديد للقضاء الإدارى فى ذلك الحين، وأن بلدا يقوم الاحتلال على أرضه ، ويحكمه الملك ويسوده الجور الاجتماعى وتنادى الحركات الشعبية فيه بالكفاح ضد الاستعمار ، وبتحديد الملكية وغيرها من الثروات . وتتفادى عقبة الوجود الشرعى (الدستورى) للملك بالهجوم على حاشيته وبالاشارة إليه . وتنادى الجماهير بالكفاح المسلح وتعج الحياة السياسية بالمظاهرات والمؤتمرات وتصحب الصحافة الشعبية . ثم تقرر فيه هذه الأحكام معترفة بشرعية الجزء الغالب من هذا النشاط . إن بلدا يحدث فيه كل هذا . لاشك واصل بأوضاعه إلى منتهاها . فقد مال ميزان الشرعية إلى ما يقتلع بعض جذورها وصار ما يصون منها وجود الرجعية كالغشاء الرقيق . لم يجدها تقويته ورتق الفتوق فيه بما حاولته من أعداد لمشاريع القوانين المقيدة للحرية . عن الصحافة وأخبار القصر والجيش والمشبوهين . إذ عصف بالمشروعات قبل الصدور . واضطرت الحكومة إلى إلغاء معاهدة ١٩٣٦ . صك شرعية الاحتلال الأجنبى وكان هذا مكسبا هاما لحركة الشعب . واعترافا قانونيا بشرعية نضاله المسلح ضد الاستعمار ونادت الجماهير بإلغاء قانون منع حمل السلاح .. ولم يبق ما يجمع بين الوجود الشعبى

والوجود الرجعى داخل إطار قانونى أو دستورى واحد . ولم يبق إلا العمل غير المشروع ، بادرت به الرجعية أولا بحريق القاهرة ، ولكن لم تجدها كثيرا الأحكام العرفية والاعتقالات فى تحطيم موجة الشعب ، ووقفت وقفة العاجز . واستنفدت كل أساليب العمل المشروع لدى طرفى الصراع .

وفى هذا الوقت بادرت حركة الجيش ، بتناول العمل غير المشروع لصالح الثورة . وكانت الإطاحة بالملك عملا غير مشروع يستكمل به الشعب شرعيته . وبهذا العمل انهارت القوائم السياسية للنظام القائم ، ثم صدر قانون الإصلاح الزراعى يضرب قوائمه الاجتماعية . وتقوضت أركان دستور ١٩٢٣ الذى كان يقوم على محورين ، الملك والأمة ، وذلك بانهيار المحور الأول لصالح الأخير .

* * *

## (رابعـــا)

١٤ ـ ننتقل إلى النقطة التالية وهىَ السمة العامة لوضع مجلس الدولة بعد ٢٣ يولية سنة ١٩٥٢ من البديهى أن تكون الثورة فى البداية ، هدما وإخلالا للتوازنين الاجتماعى والسياسى للنظم القائمة قبلها ، إخلالا لصالح الشعوب والتقدم . ومن البديهى أن يصاحب ذلك بالضرورة ، إخلال للتوازنين الشرعى والقانونى . بمعنى أن الثورة لاتستمد شرعيتها من النظام القائم قبلها ، فهى نقبضه . ولكنها تستمدها من أهدافها ومن حركة الشعب التى قامت بها معبرة عنها ، والشعب وقتها يتجلى بذاته ، ويتحرك حسب أساليب الحركة التى يراها أكثر ملاءمة ومرونة له ، وهو لايلتزم بالحركة من خلال الهيئات القديمة ولا بمراعاة أحكام قانونية سابقة معينة ، إنما يلتزم بأهدافه الإنسانية والقومية ، بمصلحته وبما يختاره من الأساليب التى تتفق مع هذه المصلحة ومع تكوينه الحضارى والوطنى . وبهذا يلغى ويعدل ويشكل جوانب الحياة المختلفة . قوانين وهيئات وإجراءات ، دعما لأهدافه وحماية لها ، وبهذا العمل تنبثق الشرعية الجديدة .. وبهذا تكون الإطاحة بالملك وتحديد الملكية ووقف دستور ١٩٢٣ ثم إلغاؤه ، تكون كلها أعمالا مشروعة وأساسا للشرعية الجديدة . ولايكون هذا إلا بصراع بين قوى القديم والجديد ، وبين الشرعيتين .

والحاصل أن الثورة ، معتمدة على تأييد الجماهير وكفاحها السابق ، قامت بحركة الجيش من داخل السلطة ومارست ما يلائم هذا الوضع الجديد تطهيرا للأداة الحكومية من العناصر

ذات العداء لها أو الولاء للنظام القديم . وهى فى كل ذلك لم تهدم الدولة . قوانين ولا مؤسسات . إنما تمكنت بوجودها فى القمة وبتأييد الجماهير . من السيطرة على السلطة القائمة وتطهيرها لصالح الثورة ولتكسب مضمونها الجديد .

ومكن ذلك من تحقيق الكثير من عناصر الاستمرار والتواصل فى الحياة المصرية . من جهة قوانين الدولة وهيئاتها وأجرت من التعديلات الجزئية فى مؤسسات الدولة مالا ينهى الاستمرار . ولكنه يكسب القائم مضمونا جديدا فى العمل والنشاط .

ولقد صدرت بعض التشريعات التى تطلق للقضاء الإدارى إمكانيات العمل . وبعد أن كان قد صدر القانون ٦ لسنة ١٩٥٢ مقررا حق وزير العدل فى الإشراف على المجلس تقييدا له . بادرت الثورة بعد نجاحها برفع هذا الإشراف وتقرير اعتباره «هيئة مستقلة تلحق بمجلس الوزراء» . (المرسوم بقانون ١١٥ لسنة ١٩٥٢) . وأنشأت اللجان القضائية تخفيفا للعبء عن محكمة القضاء الإدارى فى شأن منازعات الرواتب والمعاشات والمكافآت . وخلال العامين الأولين من الثورة اتسمت أحكام القضاء الإدارى فى عمومها بالتأكيد على ذات المبادئ التى تبنتها من قبل . مع مرونة واضحة فى تطبيقها بما يلائم احتياجات الوضع الثورى . واتسعت لذلك فكرة أعمال السيادة بما يتمشى مع المضمون السياسى للقرارات التى تتخذ ولو كانت فى صورة قرارات فردية . وقد حكمت فى ١٩٥٤/٢/١ (السنة الثامنة قاعدة ٢٩٤) «أن الحرية الشخصية هى حق أصيل للإنسان وجماع ما فى العالم من مزايا وصفات نشأت منذ الخلق الأول .. ومما لا جدال فيه أن للمحكمة حق تقدير هذه الأسباب (تحديد إقامة شخص لأسباب لا تحتمل التأخير ولضرورة ملحة بواسطة القائد العام رئيس حركة الجيش طبقا للمرسوم بقانون ٢٧٧ لسنة ١٩٥٢) فى كثير من الحيطة والحذر حتى لا تكون سببا فى تعطيل تلك السلطة عن أداء وظيفتها ذات الخطر مراعاة لظروف الثورة وملابساتها ..» ورفضت الدعوى بعد ما استبان لها أن المدعى يعمل لصالح الإنجليز ضد المصريين . وحكمت فى ١٩٥٤/٤/١١ (السنة الثامنة قاعدة ٦١٤) برفض دعوى إلغاء قرار اعتقال المدعى بعد أن رأت جدية أسبابه التى تبررها الاتهامات المنسوبة إليه . وقررت فى حكم لها صادر سنة ١٩٥٦ (السنة العاشرة قاعدة ٢٤٧) «من حق الثورة بعد إذ نجحت وأصبحت السلطة الشرعية فى البلاد . من حقها ـ وفى بداية عهدها ـ أن تتخذ التدابير اللازمة لصيانة أهدافها حتى لا تتعرض لانتفاضة أعوان العهد القديم عليها . وتبعا لذلك .

فاذا ما جاء الإعلان الدستورى الصادر فى ١٩٥٣/٢/١٠ وخول قائد الثورة تولى أعمال السيادة . وبصفة خاصة التدابير التى يراها ضرورة لحماية الثورة والنظام القائم عليها . فإنه يتعين على هذه المحكمة أن تنظر إلى القرار المطعون فيه ـ وقد صدر فى باكورة الثورة متضمنا عدة أشخاص من الضباط الذين رئى استبعادهم من وظائفهم التى كانوا يشغلونها ـ على أنه قرار اتخذ لحمايتها وتأمينها وتحقيق أهدافها ويخرج بذلك عن ولاية هذه المحكمة . » كما حكمت فى ١٩ يناير ١٩٥٦ (السنة العاشرة . قاعدة ١٧٩ ) « أن ما يعتبر عملا إداريا قد يرقى فى ظروف وملابسات سياسية فى دولة ما إلى ما يعتبر من أعمال السيادة قد يهبط فى ظروف أخرى إلى مستوى الأعمال الإدارية »

والحاصل أنه مع صدور القوانين الاجتماعية كالإصلاح الزراعى ومصادرة أموال أسرة محمد على ، رئى تجنيب هذه الأحكام إجراءات التقاضى العادية لاصطدامها المباشر مع ما كان سائدا من شرعية لم يتكون فى ثناياها تراث جدى يمس مبدأ الملكية الخاصة الذى اقتحمت هذه القوانين إطلاقه وأزاحت ما أرخى عليه من قدسية . وأنشئت اللجان القضائية لتختص بالنظر فى المنازعات المتعلقة بهذه القوانين . وكان هذا المبدأ سليما فى ذاته ـ وبصرف النظر عن مدى كفايته وكماله ـ إقرارا للركائز الاجتماعية الجديدة بعيدا عن مجال عمل القوانين الخاصة فى وقت لم يتراكم فيه بعد للهيئات العادية قدر كاف من الأفكار الجديدة . (السنة الحادية عشرة . القاعدة ١٠٣ ) . وكذلك اعترفت بشرعية القرارات التفسيرية الصادرة من اللجنة العليا للإصلاح الزراعى عن القانون . (السنة التاسعة . القاعدة ١١٩ ) . وكذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا بدستورية المادة السابعة من المرسوم بقانون ١٨١ لسنة ١٩٥٢ بشأن الفصل بغير الطريق التأديبى . وكانت تنص على عدم جواز الطعن أو وقف تنفيذ القرارات الصادرة طبقا لأحكامه . (السنة الثانية . قاعدة ١٠ ) .

* * *

تبدل النظام السياسى لمصر بعد ثورة ٢٣ يوليه وانعكس ذلك فى التنظيم الدستورى للدولة ، ويتضح ذلك من مقارنة دستور ٢٣ بالنظام الدستورى الذى قام منذ ١٩٥٣ وعبر عن نفسه من خلال العديد من الدساتير والإعلانات والبيانات الدستورية التى صدرت بعد ذلك تباعا . وفى جملة واحدة ، فقد كان دستور ١٩٢٣ يقوم من الناحية التنظيمية على محورين . أولها الملك بماله

من سلطات دستورية يستطيع بها النفوذ إلى المؤسسات الدستورية الأخرى ، سواء من خلال حل مجلس النواب أو حق الاعتراض على القوانين أو ما احتفظ به من سلطات بالنسبة لتعينات الجيش والهيئات الدينية . والمحور الثانى هو مجلس النواب الذى تشغله القوى السياسية الديمقراطية والوطنية فى أية انتخابات حرة تجرى ، وتستطيع من خلاله النفوذ إلى المؤسسات الدستورية الأخرى وفرض هيمنتها عليها وكان تاريخيا الدستورى يتحصل على مدى ثلاثين سنة ١٩٢٣ فى الصراع السياسى بين هذين المحورين ، إذ تدور مؤسسات الدستور على أى من هذين المحورين حسب القوى السياسية التى يملكها فى أية فترة تاريخية ، أى من القطبين المتصارعين . وكانا هما فى هذا الصدد ، الملك وجزب الوفد فكان يحتدم الصراع أحيانا إلى حد أن كلا من الطرفين ينفى صاحبه دستوريا ، كما حدث فى ١٩٢٦ اذ تحل وزارة الملك مجلس النواب ، ويجتمع مجلس النواب ويسقط الوزارة .

أما بعد ثورة ١٩٥٢ . فقد انفرد محور واحد فحسب بالهيمنه على التنظيم الدستورى والسياسى للدولة وهو يتمثل فى مجلس قيادة الثورة أولا ثم رئاسة الجمهورية بعد ذلك . ولعل الإعلان الدستورى الذى أصدره مجلس قيادة الثورة فى ١٠ فبراير ١٩٥٣ يوضح بعض السمات العامة لهذا التنظيم ، إذ تألف الاعلان من إحدى عشرة مادة ، منها ست عن المبادئ الدستورية العامة وخمس عن تنظيم السلطة فى الدولة . ومن هذه النصوص مادة تطلق يد قائد الثورة فى اتخاذ ما يراه لحماية الثورة وتعيين الوزراء وعزلهم . ومادتان تخولان مجلس الوزارة تولى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية معا . ومادة رابعة تقيم من مجلس الوزراء ومجلس قيادة الثورة مؤتمرا عاما ينظر فى السياسة العامة للدولة . أما المادة الخامسة فتقرر أن القضاء مستقل لا سلطان لأحد عليه بغير القانون .

ومن الجلى أنه إذا إندمجت السلطتان التشريعية والتنفيذية ، أو بمعنى أصح إذا اندمجت السلطة التشريعيه فى السلطة التنفيذية التى يتولاها مجلس الوزراء وإذا أفقدت السلطة التشريعية بهذا . لا استقلالها فحسب . ولكن وجودها نفسه . فإن استقلال القضاء يضحى مجرد أريحية من الحاكم . أن هذا الاندماج قد صار سمه عامة من سمات التنظيم الدستورى منذ ١٩٥٣ أيا كانت الأشكال التى اتخذها فى الدساتير المختلفة .

هذه هى السمة الأولى للتنظيم السياسى والدستورى منذ ١٩٥٢ . وهى اندماج السلطات . أما السمة الثانية فهى أن مصر منذ هذا الوقت لم تعرف النظام الحزبى . ومن

الخطأ فى تقديرى القول بأن نظام الحزب الواحد كان قائما من ١٩٥٢ إلى ١٩٧٠ . والصواب فى تصورى أن النظام السياسى منذ هذا الوقت كان نظاما لا حزبيا . لا حزب واحد ولا أكثر . وكان جهاز الإدارة أو بعض فصائله هو الجهاز الذى يقوم بالوظيفة الحزبية وهى إتخاذ القرار السياسى والاتصال بالرأى العام إيجابا وسلبا . ومن هنا ظهرت تلك السمة المميزة للنظام السياسى فى مصر وهى اندماج السياسة بالإدارة . فصار العمل السياسى يتخلق بواسطة جهاز الإدارة . وارتبط الولاء السياسى بالولاء للدولة كتنظيم . واتخذ النشاط السياسى شكل القرارات الإدارية وامتزجت الزعامه السياسية بالرئاسة الإدارية . وامتزج الولاء السياسى بالتبعية الوظيفية الإدارية .

والسمه الثالثة للتنظيم السياسى والدستورى . هى الهيمنة الفردية لقائد الثورة ورئيس الجمهورية على هذا الجهاز الأوحد . الذى يملك سلطتى التقرير والتنفيذ . وحتى دستور ١٩٧١ لم يبتعد ـ عند النظرة الفاحصة ـ عن هذه السمات ولم تختلف خريطته عن هذه الخريطة السياسية . بل إن أحكامه ورسوماته وتوزيعاته . لا تختلف اختلافا هاما عن أحكام الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ . من حيث هياكل المؤسسات الدستورية القائمة .

١٥ ـ المهم أنه فى ظل هذا الوضع الدستورى الذى قام دستوريا منذ ١٩٥٣ . صدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بإعادة إنشاء وتشكيل مجلس الدولة . ومن الشيق جدا ملاحظة الصورة التنظيمية التى أوجدها هذا القانون للأقسام المختلفة لمجلس الدولة . ومقارنتها بالتنظيم السياسى الدستورى العام للدولة نفسها . أننا يمكن أن نلاحظ أن السمات الثلاث التى سلفت الإشارة إليها بالنسبة للتنظيم السياسى الدستورى للدولة . هذه السمات الثلاثة قد انعكست فى تنظيم مجلس الدولة فى ١٩٥٥ .

### أولا :

كانت محكمة القضاء الإدارى بدوائرها الثلاث وقتها هى المختصة بنظر الدعاوى . فأنشئت فوقها المحكمة الإدارية العليا من دائرة واحدة يرأسها رئيس المجلس . ونيط بالمحكمة العليا اختصاص التعقيب على أحكام محكمة القضاء الإدارى والمحاكم الإدارية التى أنشئت . وأكمل هذا الوضع بإنشاء هيئة مفوضى الدولة . واختص رئيس هيئة المفوضين دون سواه بالطعن أمام المحكمة الإدارية العليا فى أحكام كل من محكمة القضاء الإدارى

والمحاكم الإدارية الأدنى . وجرد ذوو الشأن من حق الطعن . «فلرئيس هيئة مفوضى الدولة من تلقاء نفسه أو بناء على طلب ذوى الشأن ، أن رأى الرئيس المذكور وجها لذلك ، أن يطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ...» (المادة ١٥) . ونص على أن من أسباب الطعن صدور حكم يخالف حكما سابقا حائزا لقوة الشيء المحكوم به «دفع بهذا الدفع أو لم يدفع» وبهذا انعزل الخصوم انعزالا عن التحكم فى الطعن وهيمنت المحكمة العليا بدائرتها الوحيدة وقتها على اتجاهات الأحكام التى تصدرها سائر محاكم مجلس الدولة ودوائرها .

وأكمل هذا الوضع بتشكيل المحكمه العليا ، من عدد يزيد على الأعضاء الخمسة الذين يصدر الحكم منهم بنص القانون ، فصارت الدائرة دائرة مرنة يتحدد أعضاؤها الخمسة من بين عدد أكبر ، وذلك عند النظر فى كل قضية . وهو نظام شاع بعد ذلك سواء فى دوائر مجلس الدولة أو محكمة النقض أو محاكم الاستئناف .

**ثـانيـا :**

كان قسم الرأى بالمجلس يتكون فى بداية تشكيله سنة ١٩٤٦ من إدارات للرأى ، ومن قسم للتشريع . وبقى هذا التقسيم فى القانون الذى أعاد تنظيمه وصدر برقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ، ثم عدل التقسيم ضمن التعديلات الهامة التى أدخلت على تنظيم مجلس الدولة بالقانون رقم ١١٥ فى ٢٧ يولية ١٩٥٢ ، فجمعت إدارات الرأى المتناثرة فى شعب ثلاث تختص كل منها بالفتوى لمجموعة من الوزارات ، وبقى قسم التشريع منفصلا عن قسم الرأى . ثم أدمجت الإدارات فى الشعب الثلاث بالقانون رقم ١٠٤ الصادر فى ١٢ مارس ١٩٥٣ . وكان قيام نظام الشعب كبديل عن الإدارات يحقق لجهة الفتوى بالمجلس ــ حسبما يلوح لى نوعا من القوة الجمعية فى مواجهة جهة الإدارة وداخل المجلس نفسه . وكل شعبة تتكون من وكيل مساعد للمجلس ومستشارين وأعضاء فنيين .

فلما صدر القانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، عاد إلى نظام الإدارات . وأن صغر الإدارة كوحدة تنظيمية للفتوى يجعلها أقل منعة فى مواجهة جهة الإدارة التى تفتى لها ، ويجعلها أضعف فى مواجهة رئاسة المجلس ، كما ألغى هذا القانون قسم التشريع ودمج اختصاص الفتوى والتشريع . وسواء قصد ذلك أم لم يقصد ، فقد كان هذا الدمج انعكاسا لاندماج الوظيفة التشريعية فى الوظيفة التنفيذية على مستوى التنظيم السياسى الدستورى للدولة

عامة ، إذ صار النشاط التشريعى فى التنظيم الدستورى الجديد من مهام جهات الإدارة .

**ثـالـثـا :**

نصت المادة ٧٧ من هذا القانون على أن «يصدر خلال خمسة عشر يوما .. قرار من مجلس الوزراء .. بإعادة تعيين أعضاء مجلس الدولة وموظفيه الفنيين ...» ومد هذا الأجل بقانون تال ، ثم صدر قرار إعادة التعيين مسقطا من أعضاء المجلس لفيفا من رجاله نقلوا إلى وظائف قضائية أو قانونية أخرى ، وكان هذا الإجراء ، بمثابة إعلان سافر لهيمنة المؤسسة الدستورية الوحيدة على كافة المقدرات والمؤسسات الأخرى ، وإعلان لقدرتها على محاصرة الجهاز القضائى واستيعابه أن اضطرت الظروف إلى ذلك . كان هذا الإجراء إرساء لتقليد جديد . وإذا كان للديمقراطية تقاليدها التى ترسو بالممارسة عبر السنين ، فإن للنظام غير الديمقراطى تقاليده أيضا التى يسعى لفرضها وإرسائها واحدة واحدة لينبنى بها هيكله عبر السنين .

بهذا كله أمكن حصار المجلس من جهة . كما أمكن فرض الهيمنة الفردية على أجهزته المختلفة وعلى اتجاهات الأحكام والفتاوى فيه ، لتنصاع كلها بالقانون ، وبالفتاوى الجديدة إلى الاتجاه القانونى الجديد .

ومن هنا يظهر دور العنصر التنظيمى فى تغير اتجاهات الأحكام والفتاوى . مما نلمسه جميعا من مقارنة الأحكام التى كانت قد صدرت حتى أوائل الخمسينات بالأحكام التى اطرد صدورها بعد ١٩٥٥ .

ومما يجدر التنويه به ، أن السمة التى لازمت النظام السياسى الدستورى منذ ذلك الوقت وهى اندماج الوظيفتين السياسية والإدارية على مستوى الدولة فى جهاز واحد وإدارات واحدة ، قد انعكست واضحة سافرة فى بعض الأحكام ، فى قول المحكمة العليا (جلسة ١٩ يناير ١٩٥٦) «إن ما يعتبر عملا إداريا قد يرقى فى ظروف وملابسات سياسية فى دولة ما إلى ما يعتبر من أعمال السيادة . كما أن ما يعتبر عملا من أعمال السيادة قد يهبط فى ظروف أخرى إلى مستوى الأعمال الإدارية» .

وتواتر صدور التشريعات المقيدة لحق الالتجاء للقضاء الإدارى طعنا على القرارات

الإدارية وتواتر اعتماد المحكمة لدستورية هذه التشريعات(*). وكان من أهمها فيما تلا ذلك من أعوام القانون ٣١ لسنة ١٩٦٣ الشهير الذى اعتبر فصل الموظف بغير الطريق التأديبى من أعمال السياده . وهذا ينسجم مع كون جهاز الإدارة قد صار يؤدى الوظيفة السياسية الحزبية ويحتكرها ، إن ذلك لا يخل بالوظيفتين الاجتماعية والقانونية بالغنى الخطر اللتين أداهما ويؤديهما مجلس الدولة ــ محاكم وفتاوى ــ بفضل جهود العاملين فيه . وإن أثر قيامه بوظيفته فى تطور فقه القانون الإدارى فى مصر يظهر واضحا من مقارنة منهاج دراسة هذا الفرع فى كليات الحقوق قبل وبعد ظهور مجلس الدولة . كما أن أثره فى استقرار جهاز الإدارة واستقرار أوضاع الموظفين لا ينكر . وكذلك بالنسبة لحقوق الأفراد مما نعلمه جميعا .

---

(*) وصدر العديد من القوانين يحد من اختصاص القضاء الإدارى منها القانون ٣٥٤ لسنة ١٩٥٦ فى شأن تنظيم الجامعات إذ نصت المادة ٢٩١ منه على أنه «لا يجوز الطعن بالإلغاء أو وقف التنفيذ أمام أية جهة قضائية فى القرارات والأوامر الصادرة من الهيئات الجامعية فى شئون طلابها» . ثم صدر القانون ٧٢ لسنة ١٩٥٧ ملغيا اختصاص القضاء الإدارى فى التعقيب على التخطى فى الترقية من الدرجة الثانية إلى ما يعلوها . وصدر القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ ينص على أن «يعتبر من قبيل أعمال السيادة قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبى» . كما صدرت قوانين أخرى تحد من هذا الاختصاص منها القانون ١٩٢ لسنة ١٩٥٨ باعتبار قرار لجنة فرز وتجنيب طرح النهر نهائيا وغير قابل للطعن . والقانون ٧٤ لسنة ١٩٥٩ فيما تضمنه من تحصين قرارات إعادة تعيين أعضاء السلكين الدبلوماسى والقنصلى . والقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٥٩ فيما تضمنه من تحصين قرارات إدارة الكلية الحربية فى شئون الكلية . والقانون ٨٤ لسنة ١٩٥٩ بضم قسم قضايا الأوقاف إلى إدارة قضايا الحكومة إذ منع الطعن فى قرارات التعيين أو تحديد الأقدمية طبقا له . والقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٩ فى شأن عدم قبول الطعن فى الأعمال والقوانين التى اتخذتها الجهات القائمة على تنفيذ الأمرين العسكريين رقمى ٥ ، ٥ ب لسنة ١٩٥٩ الخاصين بالاتجار مع الرعايا البريطانيين والفرنسيين .

وقد بنت المحكمة الإدارية العليا فى تقرير نظرها بدستور الأحكام الصادرة بمنع رفع دعاوى الإلغاء على مبدأ هام أوضحته بمناسبة النظر فى المرسوم بقانون ١٨١ لسنة ١٩٥٢ ، إذ ذكرت أن المحاكم المصرية قبل إنشاء مجلس الدولة كانت ممنوعة من التعرض للقرارات الإدارية بالإلغاء أو وقف التنفيذ ، وكان اختصاصها مقصورا على نظر دعوى التعويض ، وأن ليس ما يمنع دستوريا من تعطيل التشريع الذى استحدث دعوى الإلغاء تعطيلا جزئيا «فى وقت ما ولفترة محدودة إذا ما اقتضت المصلحة العامة ذلك» .. (السنة الثانية . قاعدة ١٠) ثم قررت بالنسبة للقانون ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ الذى منع الموظفين المفصولين طبقا لأحكامه من رفع دعوى الإلغاء أو التعويض بأنه «لاوجه للنعى بعدم الدستورية بدعوى مصادرته لحق التقاضى ، ذلك أنه تجب التفرقة بين المصادرة المطلقة لحق التقاضى عموما وبين تحديد دائرة اختصاص القضاء . وإذا كان لا يجوز من الناحية الدستورية حرمان الناس كافة من الالتجاء إلى القضاء للانتصاف ... إلا أنه لا يجوز الخلط بين هذا الأمر وبين تحديد دائرة اختصاص القضاء بالتوسيع أو التضييق ... القانون هو الذى يرتب جهات القضاء ويعين اختصاصها» . (السنة الثانية قاعدة ١٣٧) . وطبقت ذات المبدأ بالنسبة لقانون ضم قسم قضايا الأوقاف إلى إدارة القضايا (دعاوى) رقم ١١١٦ ، ١١١٨ ، ١٢٥٠ لسنة ٧ ق) . كما رأت بالنسبة للمادة ٢٩١ من قانون الجامعات «إن إلغاء الوسيلة القضائية ليس معناه إلغاء أصل الحق ذاته ، ذلك أنه يجب عدم الخلط بين أصلين لا تعارض بينهما ،» وهما .

أولا ــ الحق شىء ووسيلة المطالبة شىء آخر . =

= وثانيا ـ أن القانون هو الذى يحدد وسيلة المطالبة بالحق ويعين الجهة التى يلجأ إليها صاحب الحق لاقتضاء حقه ، وقضائية كانت هذه الجهة أو غير قضائية ... إن إلغاء الوسيلة القضائية ليس معناه إلغاء أصل الحق فى ذاته ، كما أن الحق قد يعترف به القانون ويقرره ومع ذلك لايكفله بمطالبة قضائية (كالالتزام الطبيعى) . (السنة الثانية . قاعدة ١١٧ ) وقررت أن النص السابق « لايهدف إلى مجرد تنظيم طرق الطعن ... بل يقصد فى الواقع من الأمر إلى منع أية جهة قضائية من نظر منازعة يكون موضوعها الطعن فى القرارات والأوامر الصادرة من الهيئات الجامعية فى شئون طلابها ؛ وهو بهذه المثابة قانون معدل لاختصاص مجلس الدولة فى هذا الخصوص ، مما لامعدى معه عن تطبيق الفقرة الأولى من المادة الأولى من قانون المرافعات مادام ذلك القانون قد أصبح معمولا به قبل قفل باب المرافعة فى هذه المنازعة » .. وقررت سريان حكم النص على مارفع للمحكمة قبل صدوره مادام لم يقفل باب المرافعة فيه (السنة الثانية . قاعدة ١٥ ) . واضطرد قضاؤها على هذا النظر.

ورأت بالنسبة لأعمال السيادة ـ والقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ « أن كل ما يخرجه القانون من ولاية القضاء يجعل هذا الأخير معزولا عن نظره . لأن القضاء يتميز بالزمان والمكان والخصومة ... وكما يملك القانون الأصل وهو إخراج عمل ما من ولاية القضاء فإنه يملك الوسيلة لهذا الاخراج ، فإذا وصف بعض أعمال الحكومة بأنها أعمال سيادة فإن هذا يستوى فى النتيجة وتعديل ولاية القضاء فى هذا الخصوص » .. وذكرت أنه إذا كان للمحاكم سلطة تقرير الوصف القانونى للعمل المطروح وهل هو عمل إدارى أو من أعمال السيادة « فإن المشرع الذى استمدت منه المحاكم ولايتها هذه تكون له السلطة كذلك » . وإن القاضى « وظيفته تطبيق القانون وهو فى سبيل هذا التطبيق يعمل اجتهاده حيث لا نص يقيده ولا اجتهاد له مع تكييف تشريعى تضمنه نص صريح كما لا سلطة له فى مراجعة المشرع فى السبب الذى أقام عليه حجية فى تعليل أخذه بالوصف الذى ارتآه ... ولا تثريب على الشارع أن يسبغ على الوسائل التى يعتمد عليها جهاز الحكم والإدارة فى تسيير المرافق العامة وتدعيم أعسس المجتمع لبلوغ مثله وأهدافه حصانة تعصمها من الرقابة القضائية فى ظروف خاصة تبرر ذلك » ... ثم أكدت أن عدم الدستورية يكون حيث يخالف القانون نصا دستوريا قائما . ومادام أن النص يتضمن تعديلا فى الاختصاص فهو يسرى على مالم يفصل فيه من الدعاوى القائمة طبقا لقواعد المرافعات . (السنة الثامنة . قاعدة ١٣٢ ) وقررت بذات الحكم « بقاء الموظف فى المركز القانونى العام المترتب على شغله ليس حقا يرقى إلى مرتبة الحقوق الدستورية أو يقاس على حق الملكية الذى صانه الدستور بما يكفل عدم نزعه إلا للمنفعة العامة » ..

كما رأت أن الفصل بغير الطريق التأديبى كان فى الماضى من سلطة مجلس الوزراء ومن ثم يسرى حكم القانون المذكور على « الأوامر الملكية والمراسيم وقرارات مجلس الوزراء التى صدرت فى الماضى » . ( دعوى رقم ١٥٨٥ لسنة ٧ ق ) .

وبالنسبة للأحكام العرفية رأت المحكمة العليا أن مدير عام سلاح الحدود الذى عين حاكما عسكريا للمناطق التابعة له ناط به المشرع سلطة تقديرية « لمواجهة ما تقتضيه الظروف الاستثنائية التى تستدعى إعلان الأحكام العرفية كلما تعرض الأمن أو النظام العام فى البلاد للخطر » .. وإنه إذا كان « استند الأمر العسكرى المطعون فيه إلى أصول ثابتة فى الأوراق استمد منها سبب صدوره وهى تحريات إدارة المخابرات بسلاح الحدود التى تضمنت قيام المدعى بضربين من النشاط الضار بالأمن العام وهما تهريب المخدرات بواسطة أعوانه والاتجار مع آخرين بالسلاح ... ولما كانت الشبهات فى هذه الحالة كافية بنص القانون للقبض والاعتقال » ... رأت أن سبب الأمر يقوم على سبب صحيح يبرره فى الظروف الاستثنائية . (السنة الثامنة . قاعدة ٧٩ ) كما أكدت أن الأمر العسكرى ينبغى أن يكون له سبب وإلا فقد مبرر وجوده « وأن يكون هذا السبب حقيقيا لا وهميا ولا صوريا وصحيحا مستخلصا سائغا من أصول ثابتة تنتجه ، وقانونيا تتحقق فيه الشرائط والصفات الواجب توافرها فيه قانونا » ... ورأت أن الأصل أن الإدارة تملك حرية وزن مناسبات العمل ، إلا أنه حيثما تختلط مناسبة العمل الإدارى بمشروعيته ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور خصوصا فيما يتعلق بالحريات العامة وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جدية تبرره =

## (خامسا)

١٥ ـ بقيت نقطة أخيرة تتعلق بالوضع القائم الآن(*) بالنسبة لمجلس الدولة . فلم تعد الآن أوضاع المجلس التنظيمية والوظيفية بمثل ما آلت إليه بالقانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ فقد أسقطت جميع قوانين منع التقاضى وآلت إلى القضاء الإدارى ولايته العامه فى الأنزعة الإدارية وصار هيئة من الهيئات التى نص عليها الدستور ١٩٧١ ولم تعد للمحكمة الإدارية دائرة واحدة ، بل فرض تضخم أعمال المجلس تعدد الدوائر بها ، فآلت الواحدية المهيمنة إلى أكثرية نافعة . إلا أن ثمة ملاحظات منها :

أولا :

هيمنة المجلس الأعلى للهيئات القضائية على شئون مجلس الدولة ، بمثل هيمنته على شئون القضاء العادى وهو وضع لم يكن قائما فى ظل القانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، ولم يطرأ إلا مع الاجراءات العنيفة التى أنفذت فى ١٩٦٩ ، وهو وضع يمكن من تدخل العنصر غير القضائى فى شئون جهات القضاء . والمطالبة بكفالة اختصاص كل هيئة قضائية بشئون أعضائها ، مطالبة قائمة لدى الهيئات القضائية عامة .

= وأن يكون القرار لازما لمواجهة حالة معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام » وللقضاء الإدارى حق الرقابة على قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه » .. (السنة الثانية . قاعدة ٩٣) . كما رأت بجلسة ١٩٥٨/٧/١٢ أن حرية الصحافة هى إحدى الحريات العامة التى كفلها الدستور فى المادة ٤٥ من دستور الجمهورية المصرية وأنه يمكن تنظم « على أن يكون هذا التنظيم بقانون ، لأن الحريات العامة لا يجوز تقييدها أو تنظيمها إلا عن طريق القانون » . (السنة الثالثة . قاعدة ١٦٥) .

وبجلسة ١٩٦٢/٤/١٤ (الدعويين ٩٥٦ ، ٩٥٨ لسنة ٥ ق) رأت المحكمة العليا « إن النصوص التشريعية إنما وضعت لتحكم الظروف العادية . فإذا طرأت ظروف استثنائية ثم أصرت الإدارة على تطبيق النصوص العادية . فإن ذلك يؤدى حتما إلى نتائج غير مستساغة تتعارض حتى ونية واضعى تلك النصوص العادية » .. وأنه إذا لم يوجد فى القوانين نص على ما يجب اجراؤه حالة الخطر العاجل تعين تمكين السلطة الإدارية اتخاذ الاجراءات العاجلة للمصلحة العامة « غنى عن البيان ان هناك قاعدة تنتظم القوانين جميعها وتفوقها محصلها وجوب الابقاء على الدولة . فحماية مبدأ المشروعية يتطلب أولا وقبل كل شىء العمل على بقاء الدولة الأمر الذى يستتبع تخويل الحكومة استثناء وفى حالة الضرورة من السلطات مايسمح لها باتخاذ الاجراءات التى يتطلبها الموقف ولو خالفت فى ذلك القانون فى مدلوله اللفظى مادامت تبغى الصالح العام » . وأورد الحكم على هذا المبدأ شروطا هى أن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل . وأن يكون تصرف الحكومة لازما لمواجهتها لوصفه الوسيلة الوحيدة لمواجهة هذا الموقف وأن يكون رائدها الصالح العام . وأن رقابة القضاء لا تشمل فى هذه الحالة التحقق من مشروعية القرار من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقانون ، إنما تتعلق بتحقق توافر الضوابط السابقة .

(*) المقصود يوم القاء المحاضرة فى ٢٦ مارس سنة ١٩٨١ . وقد نشط أعضاء مجلس الدولة من خلال جمعيتهم العمومية للمستشارين حتى استطاعوا فى ١٩٨٤ استصدار قانون عالج المثالب الواردة بالبندين أولا وثانيا من المتن .

**ثـانيـا :**

سلطات رئيس مجلس الدولة المفردة منذ ١٩٧٢ فى تشكيل سائر أجهزة المجلس ووحداته . باختصاصه وحده بسلطة النقل ( الإلحاق ) بين الأجهزة المختلفة . وهى سلطة جدت تقريبا فى ١٩٧٢ .

**ثـالـثـا :**

وهذه نقطة تستدعى شيئا من التأمل . لا تتعلق بالتنظيم والتشكيل ولكن تتعلق بالوظيفة المؤداة ، لقد سبقت الإشارة إلى أن استقلال القضاء كوظيفة ( أى استقلال الوظيفة القضائية ) يتأتى فى الأساس ، لا من الضمانات التى تحيط برجل القضاء وحدها . ولكنها تتأتى من التوازن الواجب بين سلطتى التشريع والتنفيذ . لذلك فإن الوظيفة الاستقلالية للهيئات القضائية لم تستطع أن تؤدى أهدافها الاجتماعية منذ اندمجت سلطة التشريع فى سلطة التنفيذ .

وأن التأمل فى خريطة توزيع السلطة فى دستور ١٩٧١ القائم . يظهر أن الوضع لم يطرأ عليه تعديل جوهرى . إن امتزاج السلطتين التشريعية والتنفيذية وامتزاج الوظيفتين السياسية والإدارية ، وقيام جهاز واحد فعال يعتبر مصدرا لكل من قرارات السياسة والتشريع والتنفيذ . قد أدى إلى امتزاج هذه الوظائف الثلاث . وامتزاج الإدارات الثلاث . ومنذ ١٩٥٣ فقد ظل كل من القانون والقرار الادارى والقرار السياسى كلها أدوات تقوم فى الممارسة على مستوى أداء واحد . من حيث الوظيفة المستهدفة لا من حيث الصياغة . وصار القانون رغم عمومية القاعدة القانونية وتجردها . صار مجرد أداة يمكن أن يجرى التعبير بها عن معالجات معينة لحالات فردية أو محددة فى ظروف ملموسة .

وثـمة قوانين تصدر بصيغة بالغة العموم بحيث تفتقد فى تطبيقها عناصر الضبط والإحكام الموضوعى . مما يجعلها تئول فى التنفيذ إلى انطلاق سلطة التنفيذ فى إطارها الفسيح المرن المتحرك . وثمة قانون يصدر عاما ولكن يفوض شخص أو جهاز فى الاستثناء منه . دون تحديد ضوابط الاستثناء ويصير به الأصل هو المنع والإباحة تصدر استثناء فى حالات مخصوصة . كل هذه أساليب نلحظها فى التطبيق . تتيح للقرار الإدارى أن ينطلق من عقال الضابط القانونى الرشيد .

فى هذا السياق . يظهر أن قيام القضاء الإدارى بوظيفته كاملة . من حيث كونه رقيبا على

المشروعية بالنسبة للقرار الإدارى هذا الأمر يوجب عليه ملاحقة القرار المراقب فى إطار مدى دستورية القانون الذى صدر القرار فى مجاله .

وإذا كان قانون المحكمة العليا الصادر لسنة ١٩٦٩ ثم قانون المحكمة الدستورية الصادر لسنة ١٩٨٠ ، قد أفصحا عن اختصاص هذه المحكمة دون غيرها بالنظر فى دستورية القوانين . فإن فحص هذا الاختصاص المانع لتلك المحكمة يتعلق فحسب بممارستها لولايتها فى نظر دعوى الدستورية وسلطتها فى إبطال القانون غير الدستورى إبطالا عينيا بحكم ينشر فى الجريدة الرسمية ويكون ملزما للكافة من تاريخ نشره .

أما سلطة المحاكم فى تنحية ما تراه غير دستورى من أحكام القانون بمناسبة تطبيق القانون على واقعة محددة فهذا مالا يزال فى مكنة جهات القضاء المختلفة . لأن هذه السلطة قد اكتسبتها المحاكم أصلا بغير وجود قانون يخولها ذلك ، لأن المحاكم فى امتناعها عن تطبيق مالا ترى دستوريته من القوانين ، إنما يقوم امتناعها لديها على أساس أنها مأمورة دستوريا وقانونيا بإنفاذ الصحيح من القوانين وعلى رأسها الدستور ، ولأنها عندما تنحى ماتراه غير دستورى من القوانين ، لا تتدخل فى اختصاص جهة التشريع بغير نص مسوغ لهذا التدخل . وأنما تمارس وظيفتها الأساسية فى تطبيق القانون على واقعة معروضة عليها . ولأنها فيما تنحيه من الأحكام القانونية لا يكسب امتناعها هذا حجية على المحاكم الأخرى ولا على غير هذا الحكم من الأحكام ولا على الجهات الأخرى . فإن القانون يبقى قائما لم يلغ عينيا .

والأمر الأخير ، أن سلطة المحكمة فى الامتناع عن تطبيق أى حكم تراه غير دستورى . إنما يتأتى من صميم وظيفتها الفنية فى تطبيق القانون على واقعة محددة فى خصومة معينة . فمن الناحية الفنية البحتة ، هناك سلطتان لا يملك قانون أو حكم ما سلبهما من القاضى . أولهما تكييف الواقعة المعروضة ، أى تصويرها تصويرا قانونيا فهذا من صميم الوظيفة الفنية لرجل القانون التطبيقى . وثانيهما استعراض الهيكل التشريعى العام وترتيب الأحكام القانونية التى تقع الواقعة المعروضة فى مجالها التطبيقى ، ثم التقاط الأحكام التى تواجه هذه الحالة وإنفاذها عليها ، ولا يوجد رجل قانون لا يمارس فى عمله التطبيقى هذين الأمرين كما لا يوجد جراح ليس من سلطته تحديد مكان الجراحة واختيار المشرط الذى يجريه ، وأن يحظر على القاضى

ممارسة هذه الوظيفة ، فهو نوع من الخطر عليه فى قيامه بأصل عمله الفنى . وهذا يقوم مقام نفى أدائه لوظيفته .

إن علينا مراقبة المشروعية ، وعلينا أداء هذه الوظيفة أداء كاملا ، يعيننا من بعد على لقاء الله تعالى بقلب سليم .

* * *

# الاتحاد الاشتراكى
# هل نقنن بالدستور؟ (*)

يبدو أن من أهم النقط المتعلقة بالدستور الدائم الذى يجرى إعداده الآن ، مناقشة هل ينص على الاتحاد الاشتراكى فى صلب الدستور أم لا . وإذا نص عليه فهل يكتفى فى ذلك بالإشارة إلى وجوده والاطار العام لوظيفته ، أم تفرد له أحكام تفصيلية تحدد وظيفته وطريقة تكوينه وعلاقاته بالمؤسسات والأجهزة الأخرى . ويستوجب هذا الأمر مناقشة واسعة تتفق مع الأهمية الحيوية له .

وثمة نقطتان ينبغى الإشارة إليهما لرسم نطاق المناقشة فى هذه المسألة . أولاهما أن المناقشة لا تتعلق ولا تمس مبدأ وجود الاتحاد الاشتراكى ، كصيغة لا يبدو حتى الآن أن ـ اتجاها من الاتجاهات السياسية المؤثرة يطرحها للمراجعة الأساسية . وثانيتهما أن الدستور الذى يجرى إعداده هو الدستور الدائم المقدر بأن يحدد مقومات المجتمع ويبنى مؤسسات الحكم فيه إلى زمن لا يدرك البصر مداه . ويجب باعتبار هذا الدوام أن يكون الدستور أقرب إلى المرونة وأبعد عن الجمود وأشمل لعناصر الاستقرار ، بحيث تستوعب مبادئه ومؤسساته حركتى التطور والتغير الاجتماعيين والسياسيين فى المستقبل. وينتهى هذا المقال إلى ترجيح القول بألا يتضمن الدستور أحكاما تتعلق بالاتحاد الاشتراكى لأنه كتنظيم شعبى ينتمى إلى نوع من المؤسسات لا يجب أن يختلط بمؤسسات الحكم التى تنظمها الدساتير . وذلك على خلاف ما ورد بالدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ وما أيدته اتجاهات سابقة كثيرة .

لقد بدأ تكوين الاتحاد الاشتراكى باعتباره التنظيم السياسى الذى يمكن أن يضم قوى الشعب العامة ويمثل تحالفها . وحدد الميثاق قوى الشعب العاملة بأنها الفلاحون والعمال والرأسمالية الوطنية والمثقفون والجنود . كما وصف الميثاق الاتحاد الاشتراكى بأنه السلطة الممثلة

---

(*) نشرت فى مجلة الطليعة فى يوليو ١٩٧١ .

للشعب . وذكر أنه ليس حزبا لأن الحزب يمثل مصالح طبقية ضيقة ، وليس جبهة لأن الجبهة تحالف أحزاب . ثم جاء دستور ١٩٦٤ فى مادته الثالثة ينص «أن الوحدة الوطنية التى يصنعها تحالف قوى الشعب الممثلة للشعب العامل .. هى التى تقيم الاتحاد الاشتراكى العربى ليكون السلطة الممثلة للشعب» .

والجدير بالذكر أنه فى بدايات ١٩٦٧ أعلن عن إعداد الدستور الدائم ، وشكلت لذلك لجنة فى مجلس الأمة بدأت عملها بالاستماع لآراء المواطنين وأهل الرأى من كافة الاتجاهات . واستوفت خلال الشهور الأولى من العام استطلاع الرأى حول المقومات السياسية والاقتصادية . ثم عاجلتها النكسه فوقف عملها فيما وقف بسبب الحرب . وحفظت محاضر هذه الجلسات خلاصة معبرة عن وجهات النظر المختلفة وقتها بالنسبة لطبيعة الاتحاد الاشتراكى ووظيفته .

اتجه التيار الغالب وقتها إلى فكرة أن الاتحاد الاشتراكى سلطة ، فقيل: إنه سلطة الشعب ، أى السلطة الممثلة لسيادة الشعب ، وقيل: إنه السلطة العليا فوق السلطات الأخرى ، وقيل: بل هو السلطة الوحيدة وليست السلطات الأخرى إلا جزءا منه. وقيل: فى تفسير ذلك إنه الشعب ذاته ممثلا فى قواه العاملة ، أو هو المعنى السياسى للشعب ، وقيل: إنه الشعب مجسدا فى تنظيمات متصاعدة فى بناء هرمى ، كما قيل: إن تحالف قوى الشعب يساوى «الشعب سياسيا» وأن هذا التحالف لا يمكن أن يتصور إلا فى إطار التنظيم العضوى الذى يحمل إرادته وهو الاتحاد الاشتراكى .

وأيا كان المنطق النظرى لهذا الاتجاه فى تحديده الطبيعة الدستورية للاتحاد . وهل هو تجسيد للشعب أو الشعب ممثلا ، وهل هو سلطة وحيدة أم سلطة عليا ، وهل هو سلطة شعبية أو سلطة سيادة أو سلطة حكم . وهل هو فوق الدستور أو فى مستواه ، فقد اتفق أنصار هذا الاتجاه على أن يكون للاتحاد الاشتراكى التوجيه والرقابة والإشراف على السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية . وذلك على أساس سلطات محددة تتمثل ــ من خلال الأمثلة الكثيرة التى ذكرت ــ فيما يلى ــ :

ــ يكون للاتحاد وحده اختيار رئيس الدولة وقائدها .

ــ يكون له وحده اختيار الوزراء وأعضاء الحكومة . ويشترط أن يكونوا أعضاء عاملين فيه .

ويكون له حق إسقاط الوزارة وإسقاط الوزراء . ويكون للجنته المركزية مساءلة الوزارة وطرح الثقة بها. ويكون له وحده الترشيح لعضوية مجلس الأمة ، ويشترط أن يكون أعضاء المجلس أعضاء عاملين فيه . ويكون له حق إسقاط عضوية عضو مجلس الأمة . ويعتبر مجلس الأمة جزءا منه يمثل هيئة برلمانية له . ويكون له حق حل المجلس ،ومساءلة المجلس وطرح الثقة به .

وقد عارض البعض وقتها هذا الاتجاه. وقيل فى ذلك: إن التصور السابق لطبيعة الاتحاد وسلطاته يعنى تركيز السلطة مما يأباه مبدأ جماعية القيادة . وأن استئثار الاتحاد باختيار أعضاء مجلس الأمة لا يخلو من تحكم . لأن الدور السياسى الطبيعى للاتحاد يقع خارج نطاق أجهزة الحكم . وأن اندماج السلطات أمر لا يؤمن أثره الضار على الحرية .

والحاصل أن كان الاتجاه السياسى الغالب وقتها ، يصدر فى بعض دوافعه عن الإحساس القوى المتفائل فى مستقبل التطور من خلال نشاط الاتحاد الاشتراكى ، ويثق فى نجاح صيغة العمل السياسى التى طرحت . وظن كثير من ذوى الرأى أن مستقبل الاشتراكية والتطور التقدمى والتنمية الاقتصادية وعدالة توزيع الدخول ، هذا المستقبل مرتبط أشد الارتباط بما يتاح للقيادات الثورية من إمكانيات طليقة ، وبما يعطى للاتحاد الاشتراكى من سلطات غير محدودة . ونظر إلى الاتحاد على أنه مؤسسة جديدة تبنيها القيادة السياسية لتخوض بها معارك التقدم والتجديد . لذلك لم تستطع الأصوات التى حذرت من اندماج السلطات أن تعبر عن نفسها فى وضوح وثقة ولا أن تلفت الانتباه بشكل فعال إلا فى نطاق محدود .

ثم جاءت أحداث النكسة وانكشف بعدها ما اصطلح على تسميته بمراكز القوى . وحد ذلك من موجة التفاؤل التى كانت سائدة بشأن مدى صلاحية الأبنية التنظيمية التى كانت قائمة ، لضمان التقدم للمجتمع أو الحرية للفرد . ولعل أحداث فبراير ١٩٦٨ وبيان ٣٠ مارس كانا المظهر الشعبى والرسمى لمدى الاستجابة لهذا الشعور . وكان المقدر أن تكون ضخامة الدرس المستفاد على قدر فداحة الثمن المهرق . والمهم فى نطاق التنظيم الدستورى أن تستفاد الدلالتان الآتيتان :

أولا : أن عدم الاعتراف بمبدأ توزيع السلطة ، والأخذ بمبدأ تركيز السلطات وجمع أوجه النشاط العام ، وإدماج التشريع فى التنفيذ فى الرقابة ، قد أدى ذلك كله إلى نمو الوجود الذاتى للجهاز الذى يتولى الحكم واستيعابه الوظائف المختلفة للدولة ، وانغلاق هذا الجهاز على

نفسه لتستبد به ذاتيته . ولا شك أن مهام الدولة من الثقل والجسامة بحيث لا يستطيع جهاز أو فرد أن يقوم بأعبائها على نحو رشيد . وقد أدى ذلك إلى تفتت العمل العام بين عدة أجهزة يملك كل منها إمكانيات الممارسة الكاملة للعمل العام ، إصدارا للقرارات وتنفيذا لها وانعزالا عن مجالات الرقابة الفعالة ، أى انقسام الجهاز الحاكم إلى عدة أجهزة تتكون على صورته ، من حيث امتلاك كل منها القدرة الكاملة على ممارسة العمل العام بكافة نواحية وبغير تخصيص ولا توزيع رشيد للسلطة . فصارت أجهزة متنافسة يطلب كل منها المزيد من السيطرة ، وتصدر فى تنافسها عن الدوافع الذاتية لها ، وتملك من سلطات العمل قدرا غير محدد . وحلت العلاقات الشخصية والمواقف الفردية محل التكوينات الموضوعية فى أى جهاز ، واعتبر كل منها مركز قوة .

والحل الأمثل لهذه المشكلة من الناحية التنظيمية هو توزيع السلطة بين مؤسسات الدولة والسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، بحيث لا تملك مؤسسة أو جهاز وحده صلاحية ممارسة العمل تشريعا وتنفيذا .

ثانيا : لابد لأى نظام سياسى من أن تكون لديه القدرة على تصحيح أوضاعه، سواء فيما يرسمه من سياسات أو فيما ينفذه من هذه السياسات . ويكون النظام أكفأ فى عمله وأقدر على الاستقرار ، بقدر ما يستطيع أن يبنى قنواته التنظيمية بحيث يتمكن من تصحيح أوضاعه تباعا ، على وجه يكفله الانسياب العادى الهادئ للأمور بغير أن يعانى من تقلصات البتر والهدم . ويجب الاعتراف إلى أن مبدأ وجود المعارضة يكاد يصل إلى درجة الحتميات السياسية فى إدارة الشئون العامة . وليست المشكلة فى وجود المعارضة أو عدم وجودها ، ولكن مشكلة أى نظام هى فى نوع المعارضة التى تقوم إزاءه .

ولا شك أن أى نظام يمنع بما يملك من وسائل السلطة كلها أية معارضة تقصد هدمه ، أو تتجه إلى دعاماته الأساسية ، ولكن أساليب المنع تختلف بين الرشد والانضباط والالتزام بالقواعد القانونية الضامنة للحريات العامة والفردية ، وبين العشوائية وعدم الالتزام بهذه القواعد . على أن مما يقصد بالمعارضة فى هذا السياق هو المعارضة التى تتعلق بتصحيح الأوضاع السياسية المنفذة فى إطار النظام الاجتماعى القائم أو المستهدف . وهذه المعارضة تكون قادرة على التصحيح الهادئ الفعال بقدر ما ينجح النظام السياسى فى الاعتراف بوجودها ، ورسم القنوات التى تمكنها من الانسياب الهادئ والفعال فى نفس الوقت ، أما إذا سدت فى

وجهها السبل فلن يكون فى المجتمع إلا نوع واحد من المعارضة يأتى من خارج إطار النظام القائم . ومن جهة ثانية تستطيع مراكز القوى فى تنافسها أن تصادرها لمصلحتها وكل ذلك ناتج عن دمج السلطات وتركيزها .

من خلال هذين الاعتبارين ينبغى النظر إلى وضع الاتحاد الاشتراكى كمؤسسة من مؤسسات الدستور ، وفى هذا الصدد ينبغى مراعاة الاعتبارات الآتية :

أولا : المهمة الأساسية للدستور هى تنظيم سلطات الدولة ومؤسسات الحكم من حيث طريقة التكوين ونوع الوظائف ورسم العلاقات . وبجوار هذه المهمة الأساسية تأتى الأحكام المتعلقة بالمبادئ العامة والمقومات الأساسية للمجتمع وحقوق الأفراد .

والاتحاد الاشتراكى فى الأساس تنظيم شعبى وظيفته الأساسية والوحيدة تستمد من كونه مؤسسة جماهيرية غير رسمية ، أى تنظيم شعبى مختلف تماما عن مؤسسات السلطة . وإذا لم يكن الاتحاد حزبا لأن الحزب يعبر عن مصالح طبقة واحدة ، وإذا لم يكن جبهة لأنها تعبر عن تحالف أحزاب ، فهو أيا كان وضعه وتعريفه ينتمى إلى هذه الفصيلة من المؤسسات التى تنشط بين الجماهير لتنصر خطا سياسيا معينا وتفرز القيادات الصالحة وتقود الجماهير . ولا يكون له صلة بمؤسسات الحكم إلا من خلال نشاطه الجماهيرى ونفوذه بينها ، دون أن يكون له صلة مباشرة أو نفوذ إدارى مباشر على مؤسسات الحكم .

ثانيا : إذا قيل إن الاتحاد الاشتراكى سلطة أعلى من السلطات الأخرى ، فهذا يعود بنا إلى تركز السلطة فى جهاز واحد يمارس نشاطه من خلال سيطرته المباشرة على مؤسسات الحكم لا من خلال الاحتكاك بالجماهير. وإذا قيل إنه سلطة من بين السلطات الأخرى ، ولكنه يجمع بين كونه سلطة وكونه مؤسسة شعبية ، فإن ذلك يعنى بالحتم هيمنته المباشرة والفعلية على كافة المؤسسات الأخرى ، ويعنى استيعابه لوظائف المؤسسات الأخرى بدعوى تجسيده للإرادة الشعبية . وبوصفه سلطة يملك حق التقرير والتنفيذ من خلال الاجهزة الأخرى . وبهذا تختلط الوظيفتان وتصبح علاقته بالجماهير كعلاقة الحاكم بالمحكوم بما يملك إزاءها من خلال مؤسسات الحكم ووسائل السلطة . فالواجب أن يعترف به كتنظيم شعبى صرف يكون نشاطه وتنظيمه خارج نطاق التنظيم الدستورى لمؤسسات السلطة .

ثالثا : من أهم مايكسب التنظيم الشعبى حيويته أن يكون ابنا للشعب أو لبعض فئاته الاجتماعية ، يستمد منهم نفوذه لا أن يسبغ على بعض أفرادهم نفوذا يستمده من سلطات الحكم ، أو من كونه يملك وسائل هذه السلطات . ومن أهم العوامل فى ذلك أن يكون للفرد الحرية الكاملة فى أن ينضم إليه أولا ، فتكون علاقته بأعضائه علاقة ثقة وإيمان فقط ، بغير ضغط أو قهر . ولا يكفل هذا الوضع إلا أن تكون العضوية فيه غير مرتبطة من الناحية القانونية بحق الفرد فى شغل أية وظيفة أو الترشيح لعضوية أى مجلس .

ومن ناحية أخرى فلا شك أن لأى تنظيم الحرية فى قبول أو رفض انضمام أى فرد إليه طبقا للتوصيف السياسى الذى يضعه كشرط لعضويته . وهذه الحرية بوجهيها السابقين تعنى تنحية كامله من الناحية القانونية لفكرة أن يكون التنظيم «تجسيدا» للشعب أو ممثلا له بالضرورة والتعريف . وغاية ما قال أنه يعبر عن أعضائه . ويزداد نفوذه بقدر الانضمام إليه وبقدر نشاطه بين الجماهير وقيادته الفعلية لهم تعبيرا عن مصالحهم وقيمهم .

وهذا فارق هام يميز بينه وبين مؤسسات الحكم ، خاصة المؤسسات التى تتشكل بطريق الانتخاب . لأن مؤسسات الحكم ملك للشعب كله بالتعريف التقليدى لهذا المفهوم ، وليست ــ قانونا ــ وتفاعل تنظيم معين . وليس من المفيد للجماهير ولا للتنظيم الشعبى ولا لمؤسسات الحكم أن تطمس الفوارق بينها ، لتستوعب كلها فى كيان واحد يكون هو الشعب والسلطة والتنظيم . فإن ــ ذلك يهدم التوزيع الواجب والتخصص اللازم فى مؤسسات الحكم ، ويجعل الجماهير محكومة بالتنظيم لا مقودة به ، ويفتح أبواب التنظيم للعناصر غير الصالحة التى تهرول إليه بغية تحقيق النفع الذاتى أو الاحتماء من سطوته .

وينبغى ألا يكون للتنظيم الشعبى نفوذ على سلطات الحكم إلا من خلال الجماهير ، أى بواسطة نشاطه بينهم وتحريكه لهم وقدرته على الحصول على ثقتهم ، بالنزوع الحر لهم وبالاقتناع وحده ، فيدفعونه هم إلى مصاف السلطة . أما أن يكون للتنظيم الشعبى الحق فى سحب عضوية عضو المجلس النيابى أو النقابة أو التعاونية أو شاغل الوظيفة ، فهذا لن يعنى إلا الهيمنة الإدارية على مؤسسات الحكم ، ولن يعنى إلا مصادرة إرادة الجماهير بالقدرة على إسقاط عضوية من يظفر بثقتها . وتصبح عضوية التنظيم هنا بمثابة حقوق الجنسية للمواطن ولكنها تفتقد الضمانات التى تقررها القوانين لحقوق الجنسية .

ومادام أن الاتحاد الاشتراكى تنظيم شعبى ، فلا ينبغى أن يكون أمامه فى أية حركة وأى نشاطه ، إلا أن يمر دائما وبغير توقف فى الطريق الطويل ، طريق الجماهير ، بالمعنى الملموس والمحسوس للجماهير وبالمفهوم التقليدى لها ، وبصرف النظر عن أى وصف صورى له وعن أى مبدأ يماثل مبدأ التفويض الإلهى القديم ، أو التجسيد الشعبى الحديث .

رابعا : أن اعتبار الاتحاد الاشتراكى من السلطات لا يعنى فقط سيطرته المنفردة على غيره من المؤسسات . ولكنه يعنى أيضا الاعتراف بهذه السيطرة لمؤسسة لم تقنن تقنينا كاملا بالدستور . وبيان ذلك أنه توجد تقاليد وتجارب دستورية عديدة فى مصر وفى الخارج ــ تمكن من صياغة أى من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، على الوجه الذى يمكن من ضبط عملها على أكمل وجه مستطاع . وعلى أقل تقدير يوجد من هذه التجارب ما يمكن من رسم أبنية السلطات على الوجه المطلوب فى حدود الأهداف المرسومة . وبهذا يستطيع المقنن أن يأمن فى عمله من مفاجآت العوامل غير المحسوبة ، وبحيث يمكنه إحكام الأبنية على النحو المطلوب .

أما الاتحاد الاشتراكى فإنه كمؤسسة حكم ، مما يصعب إحكام بنائه التنظيمى فى الدستور ، على وجه يكفل انضباط نشاطه كسلطة على نحو محدد غير غامض . كما يصعب رسم علاقته بالمؤسسات الدستورية الأخرى بما يؤمن لها التميز المرجو ، سيما السلطتين التشريعية والقضائية . ولاشك إن أصحاب الفكر السياسى والقانونى ليعترفون .. إن روعيت الموضوعية ــ بأن هذا الأمر لم تتوافر له التجارب الكافية لضبطه إذا أريد ألا تنفرد مؤسسة واحدة بالأمور دون غيرها ــ وغنى عن البيان أنه إذا أشير فى الدستور إلى الاتحاد الاشتراكى واعتبر من سلطات الحكم ، دون ضبط لهذه السلطة بدقة كاملة وصراحة كافية ، فإن ذلك يعنى سيطرة مؤسسة غير محددة المعالم على غيرها فى شئون الحكم ، أو أن يترك تحديد ضوابط هذه السلطة لقانون أو لائحة تصدر مستقبلا ، مما يجعل الدستور فى الحقيقة خاضعا لقوانين هى دونه فى المستوى . وذلك كله مما يهدد البناء الدستورى ويؤدى إلى سيطرة العامل غير المحسوب على مقدرات الدولة فى المستقبل .

إن الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ قد حدد إطارا بالغ السعة والشمول للاتحاد الاشتراكى ، بحيث يتيح هيمنة مؤسسة لم تحدد معالمها تحديدا كافيا ، وبحيث تميعت الاختصاصات والعلاقات بين المؤسسات المختلفة . وقد وجد من المتحدثين أمام لجنة الدستور السابقة ، من

يقول: إن الاتحاد الاشتراكى فوق الدستور ذاته ، فلا يستمد منه اختصاصاته ولا وظيفته ولا طريقة تشكيله . وأنه فى نشاطه لا يلتزم بالدستور . فصار الاتحاد الاشتراكى بهذا المفهوم «كرافع الكلفة» فى تعبير الصوفية دلالة على الامتياز وعدم الخضوع لشريعة الله بالنسبة لبعض العباد . وليس الأمر مجرد رفع الاتحاد الاشتراكى من الالتزام بأحكام الدستور . ولكنه هو ذاته يملك السيطرة على غيره من مؤسسات الحكم . وبهذا تفتح هذه السيطرة إمكانية خروج العمل العام كله عن نطاق الدستور .

ومن المعروف أن الاتحاد الاشتراكى ـ من حيث البناء التنظيمى بقى فى مجال التجربة والخطأ منذ تشكيله الأول . وقد عرفت فى البداية تجربة بنائه بطريق الانتخاب.. ثم عرفت تجربة بنائه الثانى بطريق التعيين . ثم أعيد بناؤه بطريق الانتخاب فى التجربة الثالثة سنة ١٩٦٨ . وعرف تكوينه على أساس أمانات نوعية . ثم على أساس أمانات محلية ، ثم شكلت له لجنة مركزية ولجنة تنفيذية عليا . كما نص الميثاق على ضرورة وجود جهاز سياسى بداخل الاتحاد الاشتراكى يشكل العمود الفقرى له ، وأشير إلى ذلك فى الكثير من الوثائق الأخرى ، ولكن نشأة هذا الجهاز وتحديد علاقته بالاتحاد الاشتراكى لم تظهرا قط كصيغة معلنة أو صيغة محددة واضحة .

وكل ذلك يؤكد أن الاتحاد كان ولا يزال فى إطار التجربة والخطأ من ناحية بنائه التنظيمى . وأن مؤسسة سياسية لا تزال فى هذا الدور ويناط بها القيام بوظيفة السلطة الأم ، وتمارس أثرها الحيوى على كافة أجهزة الدولة ومؤسساتها ، إن ذلك ليفضى إلى سيطرة غير المحسوب من العناصر ، ويفقد مؤسسات الدستور فى عملها ما يجب من رشد وضبط . وليست المشكلة أن الاتحاد خضع لتجارب عدة ، ولكن المشكلة تتعلق بوضع مؤسسة لاتزال فى هذا الدور ، وضعها فى موقع السيطرة على غيرها ، مما يجعل السيادة على الدولة لغير قانونها الأساسى (الدستور) ولغير المنضبط من القواعد والأصول .

وإذا قيل : إنه يمكن أن يرصد فى الدستور الدائم حشد من الأحكام التفصيلية تحكم هذه الأمور كلها ، فالحاصل أن الاتحاد الاشتراكى لايزال فى الواقع يحتاج إلى مزيد من التجربة ، لاكتشاف الوجه الأمثل لطريقة بنائه كتحالف لقوى الشعب . ويحتاج إلى مزيد من التقصى لأساليب التفاعل بداخله بين هذه القوى ، وهذا مما ينبغى أن يأخذ مجاله الطليق فى الاختيار . وأن استباق الزمن برصد مجموعة من الأحكام تحدد ـ قبل تخمر التجربة ـ قوالب

لتنظيم الاتحاد ، قد يؤدى إلى تجميد تجربته فى قالب شديد الوطأة يعوق التطور . والحل الأمثل لذلك ألا يتضمن الدستور أحكاما تتعلق به .

خامسا : إذا كانت صيغة الاتحاد الاشتراكى هى الصيغة الملائمة للتنظيم السياسى فى مصر ، من حيث أنه تحالف لقوى الشعب العاملة المحددة على أنها الفلاحون والعمال والرأسمالية الوطنية والمثقفون والجنود . فإنه لايزال أمام الجانب التنظيمى للاتحاد سؤال عريض ، يتعلق بكيفية تنظيم هذه القوى فى إطاره وعلاقتها بعضها ببعض ، ومدى ما يمكن أن تتمتع به كل منها من تميز تنظيمى داخل إطاره العام ، وإلى أى مدى يكون التنوع فى إطاره .

والمعروف أن لكل من الطبقات الداخلة فى الاتحاد مصالحها المتميزة ، وقد تتناقض هذه المصالح وتتصارع حول ما يطرح من مشاكل التطور والتطبيق . وإذا كان من الموثوق به أنه صيغة ملائمة لمرحلتى التطورين السياسى والاجتماعى المعاصرين ، وأن وجود كل من هذه الطبقات ضرورى ومفيد ، فإنه لاشك أن البلورة الأكثر جدية ووضوحا لمصالح كل منها لابد أن يفضى إلى الوثوق فى ضرورة التعايش بين فئات التحالف ، وإلى إدراك خير الأساليب لحل الخلافات والتناقضات بينها . والديمقراطية تستدعى التعبير الحر عن المواقف بالنسبة للأفراد والجماعات ، ولاشك أن ذلك يؤدى إلى بلورة الاتجاهات الاجتماعية والسياسية بما يغنى التحالف ويثريه بالنظرة الواقعية والفهم الرشيد ، لصالح الطبقات المتحالفة والمجتمع كله ، ويفسح إلى أقصى حد ممكن من القدرة على الحساب والتوقع ، ويضعف إلى أقصى حد مخاطر العشوائية .

وليست الديمقراطية مجرد حق يمنح لفرد أو جماعة فى التعبير عن رأيه أو موقفه اعتسافا ، ولكنها ، ــ وهذا هو الأهم ــ مناخ لازم لشيوع العقلانية والرشد والقدرة على امتلاك الزمام ، بالفهم الواقعى للظروف المحيطة . وليس أكفل لقيام التعايش من قدرة كل جماعة على بلورة فكرها ومواقفها بلورة واضحة ، ومن قدرتها على استطلاع الفكر والمواقف المبلورة لغيرها ، فى إطار من الضياء يرى فيه كل فرد نفسه كما يرى غيره .

والثقة وفيرة فى أنه إذا أتيح لكل من فئات التحالف فرصة التروى والدراسة والبلورة للأفكار والمصالح المتميزة ، وإذا عرفت كل منها المواقف الرشيدة والمدروسة لغيرها ، فستكون النتيجة هى تأكيد صيغة التحالف فى المرحلة التاريخية القائمة ولمدى طويل من الزمان لا تدرك العين منتهاه ، وهى التقارب لمواجهة مشاكل التخلف فى حدود الإمكانيات المتاحة ، وهى

الوصول إلى كلمة سواء بغير توتر ولا انزعاج . وسيرى الجميع أن التناقضات مجرد اختلافات فى المصالح الملموسة يمكن إيجاد الحلول لها ، لا أشباح مخيفة غير محددة المعالم تورث القلق وتشيع الكراهية ، ولا تخرج عن نطاق الشعور الوجدانى إلى نطاق الفكر العملى المستنير بفهم الواقع الملموس .

وكل ذلك يحتاج إلى المزيد من التجارب والخبرات العملية لإدراك أمثل الأنماط لصياغته من الناحية التنظيمية . ولاشك أن ايراد أحكام تفصيلية فى الدستور تتعلق ببناء الاتحاد ، قد يؤدى إلى تجميد التطور الطليق لهذه التجارب .

سادسا : مما يمكن قوله : إنه مادام الاتحاد الاشتراكى تنظيما شعبيا جماهيريا ، فليس مايثير القلق حول انفراده بالسلطة من دون غيره ، وأن انفراد مؤسسة شعبية جماهيرية بالسلطة ، لن يكون مما يثير قلق من يؤمن بالديموقراطية وسيادة الشعب . على أن ـ الجدير بالملاحظة ـ تعليقا على هذا القول ـ أن الاتحاد مؤسسة ناشئة تتناولها أساليب التنظيم ، ولم تستقر بعد كمؤسسة شعبية رأسية البنيان . وبهذا لن تكون هيمنتها على سائر المؤسسات الا هيمنة صورية . فليس للاتحاد من قواه التنظيمية الذاتية ما يمكنه من أن يكون له وجود شعبى حقيقى يفرضه على غيره .

إنما النتيجة أن يخضع من الناحية الاجتماعية لنفوذ أكبر الفئات نفوذا وفاعلية فى المجتمع ، وأن يخضع من الناحية التنظيمية لنفوذ أكثر مؤسسات الدولة وأجهزتها قوة واستتبابا . وهى بالتحديد مؤسسات السلطة التنفيذية القابضة على الوسائل المادية للأمن والإنتاج ، والمتمتعة بميزة أجهزتها وكوادرها . وبهذا تتمخض «سيطرة التنظيم الشعبى» عن سيطرة للسلطة الأقوى والفئة الأقوى ، باسمه ومن خلاله ، على غيرها من السلطات فى الدولة ، ومن الفئات فى المجتمع .

ولا يؤدى هذا إلا إلى الحكم بالضعف على التنظيم السياسى واستلاب فاعليته . وتكون صفة الاتحاد الاشتراكى كسلطة قد ضيعت صفته كتنظيم شعبى . إن التنظيم الشعبى ينبى بين الجماهير ويتخلق منها . وينمو بقدر ما لا يجد وسيلة للنمو إلا من خلال نشاطه بين الناس . والسلطة هى بالدقة ما يعوق نموه ، وأساليب السلطة هى بالدقة ما يؤدى إلى ترهله البيروقراطى وانعزاله عن الشعب . ووقوعه تحت سيطرة المؤسسة الأقوى فى الدولة يهدر مضمونه الشعبى .

وكان هذا مصدر ما عانى منه من قبل . فكان بوصعه القائم كالصيغ المستحيلة من الناحيتين القانونية والسياسية .

وليس المطلوب للمجتمع مؤسسه جديدة من مؤسسات السلطة ، يكفية ما به ، ويكفيه علاجا فى هذا الشأن . أحكام دور السلطتين التشريعية والقضائية ، وهذا ما يقع فى نطاق التقنين الدستورى . أما التنظيم الشعبى فهو مؤسسة مختلفة نوعا ووظيفة عن مؤسسات الحكم التى يقننها الدستور .

حفظ الله مصر وألهمها الرشاد ..

# ملاحظات حول
# إعداد الدستور الدائم (*)

**مقدمة :**

من أهم ما يشغل الناس الآن ـ سيما جمهور المثقفين والمهتمين بالشئون العامة ـ إعداد الدستور الدائم . وتفرد الصحف جزءا من مساحتها لما يبديه المواطنون فى هذا الشأن من اقتراحات ، ولما يقال فى اللجان والاجتماعات .. ومما يجب التنويه به بادئ الأمر . أنه مع الاعتراف بأهمية استطلاع رأى المواطنين فى أحكام الدستور قبل إعداد صيغته ، فإنه يلزم عند الانتهاء من إعداده أن نطرح صيغته النهائية للمناقشة العامة خلال مدة كافية . وأن الرغبات والاقتراحات التى تبدى الآن ، تتراوح بين الخطوط العامة والتفصيلات الجزئية ، وبين ما يتعلق بالحقوق العامة ونظام الحكم وبين ما يتعلق بالنثريات التى لا يختص الدستور بمعناه الفنى بتقنينها . وقد زادت هذه الرغبات حتى أحصتها بعض الأخبار الصحفية بعشرات الآلاف ، وفيها الكثير مما يتعارض بعضه مع بعض . ولاشك أنه عند صياغة مشروع الدستور ، سيجرى التنسيق لاختيار اللازم .. وستكون عملية الصياغة ذات أهمية حيوية فى تشكيل كل حكم وبيان مداه ، وهذه الصيغة هى ما يجب طرحه للنقاش العام ليتداول الرأى بشأنها فى صورتها النهائية .

ومن الناحية الفنية ، فإن تحرير أى حكم وإثباته فى نص دستورى هما ما ينضبط به هذا الحكم وتتضح حدوده . وإضافة أى لفظ أو حذفه أو تركيب الصيغة على نحو أو آخر . لا شك له أكبر الأثر فى حسن إعمال أى حكم أو مبدأ . لذلك يجب أن تتم عملية استطلاع

---

(*) كان من المفروض أن تنشر فى مجلة الكاتب فى يوليو ١٩٧١ . ولكن لم يتح لها الظهور وذلك لاعتراض الرقابة عليها

الرأى ثانية على أساس الصيغة النهائية للمشروع . وقبل أن يجرى الاستفتاء عليه بلا أو نعم جملة واحدة .

وقد تواترت الأخبار أنه بعد إعداد صيغة الدستور ، ستجرى مناقشته داخل لجنة الدستور المكونة من ثمانين عضوا ، ثم يقدم بعد إقراره منها إلى مجلس الأمة ليناقشه ، ثم يقدم إلى مؤتمر الاتحاد الاشتراكى الذى سينعقد فى ٢٣ يوليه القادم . ومع الإدراك الكامل لأهمية المناقشات التى تجرى على هذه المستويات الثلاثة ، فإنه ينبغى أن تكفل أثناء المناقشة فى كل مرحلة صلة قوية بين ما يجرى داخل هذه المؤسسات وبين الرأى العام خارجها ، لتتبادل وجهات النظر على أوسع نطاق وأشمله وليظهر مدى ما تتمتع به كل وجهة نظر من تأثير عام أو رفض . ويكون إيجاد هذه الصلة مع الرأى العام بنشر مسودة الدستور والإفساح فى الصحف والاجتماعات لما يبدى من تعليقات عليها داخل اللجان أو خارجها .

## منهج البحث :

ومما تجب الإشارة إليه فى البداية ، أن الدستور « الدائم » وثيقة يقدر لها أن تنظم الأوضاع الاجتماعية ومؤسسات السلطة وأجهزتها لمدى من الزمان لا يدرك بعده ، والدوام هنا يفترض أمرين ، أولهما : أنه إذا كان الدستور المؤقت والإعلانات الدستورية السابقة عليه ، قد قصد بها أن تكون مؤقتة لأنها تعالج أوضاعا تاريخية انتقالية ، ولأنها شملت نوعا من الحصر والتقييد للحريات والتركيز للسلطة رئى أنها لازمة لهذه المراحل الانتقالية ، فإن الدستور الدائم على عكس ذلك يقنن الوضعين السياسى والاجتماعى لمدى يتخطى مرحلة الانتقال ، ويصلح بذلك كصيغة تعين حقوق المواطنين وتنظم مؤسسات الحكم لمدى غير محدد ، وهذا يعنى الاعتراف بأنه لا وجه لما اشتملته الإعلانات الدستورية السابقة من حصر وتركيز .

وثانى الأمرين ، أن دوام الدستور يفترض شمول أحكامه لظروف اليوم وظروف المستقبل البعيد . ومن ثم يجب أن تتم مناقشة أحكام الدستور فى إطار الظروف العامة للمجتمع وبغير انحصار فى الظروف الراهنة والملابسات والأوضاع المعيشية وحدها. والحاصل أنه من بين المبادئ التى اتفق على تضمينها الدستور الدائم ، ألا يشغل فرد عملا قياديا أكثر من مرة واحدة ، وأن يسرى ذلك حتى على منصب رئيس الجمهورية . وهذا يقتضى أن تتسم المناقشة بالنظرة المجردة عن الأشخاص والأفراد ، وأن يجرى تفريق دقيق بين ما تتمتع به القيادات من

ثقة شخصية فيها . وبين الوظائف ومواقع العمل العام من حيث هى وظائف مجردة . ومن حيث هى مجموعة من السلطات والاختصاصات فحسب .. ورئيس الجمهورية فى الدستور . هو منصب فحسب أى مجموعة من السلطات والاختصاصات . وهو فى الواقع شخص يشغل هذا المنصب ويمارس وظيفته ويتغير تباعا طبقا لحكم الدستور . وهو كشخص يتولى المنصب مدة محددة . أما قبلها وبعدها فهو مواطن يمارس حياته ونشاطه العام بهذه الصفة وحدها . ويتمتع بضمانات المواطن العادى أو يضار من انحصارها . والقاعدة القانونية حسب تعريفها العتيد أنها قاعدة عامة ومجردة تصدق على الفرد بوصفه لا بذاته .

## سلطات الدولة :

من أهم الأسس التى يجب تحديدها فى الدستور . هو تعيين المحور الذى ستدور عليه مؤسساته كلها وأبنيته المختلفة . وتعيين الجهاز الدافع للنشاط العام لهذه المؤسسات . وإن دستور ١٩٢٣ مثلا كان يدور على محورين اثنين لا محور واحد . وهما البرلمان الذى خول سلطة مراقبة الحكومة وإسقاط الوزارة . والملك الذى خول أيضا سلطة إسقاط الوزارة وحل مجلس النواب . وكان السبب فى دوران الدستور على محورين . أن موازين القوى السياسية بين الجماهير من جانب والقوى الحاكمة من جانب آخر ، لم تكن قد رجحت بشكل حاسم كفة أحد الطرفين على الآخر . فجاء دستور ١٩٢٣ يعكس هذا الوجود المزدوج لقوتين متصارعين .

وبعد ٢٣ يوليه ١٩٥٢ قام نظام الحكم فى مصر على محور واحد . عبر عنه أولا مجلس قيادة الثورة . ثم تركز فى رئيس الجمهورية فيما صدر من دساتير وإعلانات دستورية منذ ١٩٥٦ . ودارت جميع أجهزة الدولة ومؤسساتها حول هذا القطب الثابت وحده . الذى كان يمثل القوة الدافعة للنشاط العام بكل صوره وأشكاله التنظيمية . واليوم . يطرح هذا الأمر للبحث عند إعداد الدستور الدائم ، هل تشكل مؤسسات الحكم بهذا الدستور على محور واحد أو محورين . وما هو المحور الأكثر ملاءمة للتنظيم الذى يجرى إعداده .

والذى يظهر من تتبع المناقشات فى هذا الشأن ، أن ثمة اتجاها قويا لبناء الدستور على محورين اثنين ، هما رئاسة الجمهورية والمجلس النيابى . فرئيس الجمهورية يعين بالاستفتاء المباشر من الجماهير ، كما يشكل المجلس النيابى بالانتخاب المباشر أيضا ، فيكون كلاهما على قدم

المساواة فى تمتعها بالصفة التمثيلية المباشرة . وينعكس ذلك فى السلطات . إذ يكون للرئيس إسقاط الوزارة ، كما يكون له حق حل المجلس النيابى أو على الأقل طرح الاستفتاء على حله . ولعل أقوى ما يقال دعما لهذا الوضع أن السيادة الشعبية واحدة ، وأن من صالح التنظيم الدستورى أن يكون لديه الوسيلة لتصحيح الأوضاع عندما يستوجب الأمر ذلك . ويمكن كفالة هذه الوسيلة بأن تتمثل السيادة الشعبية فى مؤسستين لا مؤسسة واحدة . فيجرى تصحيح الأوضاع عند ظهور الحاجة إليه من مؤسسة تتمتع بصفة تمثيل السيادة الشعبية . وعبر البعض عن وظيفة رئيس الجمهورية وفقا لهذا التصور بأنه حكم بين السلطات .

على أنه رغم جدية الاعتبار السابق ، فإنه ينبغى ملاحظة الاعتبارات الآتية :

أولا : أن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية . وإذا كان كثير من التنظيمات الدستورية الحديثة تتجه إلى تقوية السلطات التنفيذية كما حدث فى الجمهورية الخامسة بفرنسا . فإن السلطة التنفيذية فى مصر من القوة والهيمنة والجبروت بحيث صار فى ظروف مصر الخاصة أن ما يستحق العلاج هو عين هذه القوة الضخمة التى تتمتع بها السلطة التنفيذية . إن هذه السلطة هى أقدم السلطات تاريخيا فى مصر ، وهى صاحبة المؤسسات التى كتب لها فى التاريخ المصرى الحديث دوام واستمرار غير منقطعين ، فغالبت الزمان وما طرأ فيه عبر حقب التاريخ من تغييرات اجتماعية وسياسية عميقة ، وكانت تقوى بهذه التغيرات . ثم أنها السلطة التى تولت ــ فى غيبة ما عداها من السلطات والتنظيمات الشعبية ــ أمر التغييرات الاجتماعية والسياسية فيما بعد ٢٣ يوليه ، وأكسبها هذا مزيدا من النفوذ والهيمنة والإيغال فى جميع تفصيلات الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية . وهى ذاتها التى اكتسبت دعما وقوة هائلة بنشأة القطاع العام ونموه . وهى اليوم ذات الثقل الذى لا ينازع بما تقبض عليه من أعنة أجهزة الأمن ومؤسسات الإنتاج ومؤسسات الخدمات .

ودلالة هذا الوضع بالنسبة لسلطات منصب رئيس الجمهورية ، أنه إذا كان يمكن فى فترات وجود زعامة شعبية فى هذا المنصب أن يثبت تميزه عن السلطة التنفيذية ، فلاشك أنه فى غير هذه الفترات سيكون لأجهزة السلطة التنفيذية القدرة على استيعاب رئاسة الجمهورية ، أو بالأقل يخشى أن يحدث ذلك مستقبلا . وإن حدث فسيكون الاستفتاء الشعبى بالنسبة لشغل منصب رئيس الجمهورية مجرد استفتاء لصفة التمثيل الشعبى على السلطة التنفيذية ونشاطها . وسيمكن هذا الوضع لأجهزة التنفيذ من فرض هيمنتها على غيرها من السلطات

وبذلك تميل أبنية الحكم لتدور على هذا المحور وحده ليصير محورا وحيدا يذوى من دونه المجلس النيابى ، ليصير مجرد مؤسسة ثانوية تابعة غير أصيلة .

ويؤكد هذا المعنى أن رئاسة الجمهورية كانت المنصب الذى تمت من خلالة جميع إجراءات التحولين الاجتماعى والسياسى فى العشرين سنة الماضية ، وبذلك اشتدت أواصر الامتزاج بينه وبين أجهزة التنفيذ بحيث صار قمة الهرم الذى تكونه . وأن الهيكل التشريعى المصرى الآن ليعكس هذه الصورة أوضح انعكاس ويغذيها بكل أحكامه . ومعظم القوانين الهامة تتصاعد إلى رئاسة الجمهورية لتمنحه عددا غير محدود من السلطات بالنسبة للإجراءات العامة والإجراءات الفردية .

ومن جهة أخرى فإن الواقع وفقا للتكوين التنظيمى الحالى وتقاليده . أن رئيس الجمهورية يجمع إلى هذه الرئاسة رئاسة الاتحاد الاشتراكى كتنظيم شعبى . ومن كل ذلك يظهر بأقصى وضوح . أن محورى الدستور يمكن فى أية لحظة أن ينتهيا إلى محور واحد هو رئاسة الجمهورية . أو ثمة احتمال قوى بحصول ذلك وهو احتمال يجد من التجارب أساسا واقعيا قويا يؤكده .

ثانيا : قد يقال إنه إذا كان لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس النيابى أو يستفتى الشعب على حله . فيمكن أن يعادل هذا الحق . بأن يمنح المجلس النيابى سلطة مقابلة إزاء رئيس الجمهورية .. على أن هذا التقابل فى السلطات أن صلح معادلا صوريا . فلن يصلح معادلا واقعيا لضبط موازين السلطات . وقد سبقت الإشارة إلى ماتتمتع به السلطة التنفيذية من قوة وهيمنة . ويمكن التنبؤ بأن هذه السلطات المتقابلة لن تستعمل عملا إلا من جانب رئاسة الجمهورية ، التى تملك رئاسة السلطة التنفيذية وما لديها من وسائل الحساب والتقدير والتأثير الفعال على مجريات الحياة السياسية . فضلا عن أن صدور القرار من رئاسة الجمهورية أيسر بما لا يقارن من صدوره من مجلس يتكون من مئات الأعضاء وتختلف وجهات النظر وتتصارع فيه .

وإن المنهج الواقعى الواجب الاتباع فى الاستفادة من تجارب البلاد الأخرى . هو النظر إلى هذه التجارب كمجرد حلول فنية لمشاكل تنظيم الدولة فى إطار الظروف السياسية والاجتماعية لكل تجربة . فإذا كان البعض يرى فى نجاح الجمهورية الخامسة بفرنسا بسبب تقويتها لسلطات رئيس الجمهورية والسلطة التنفيذية . يرى فى ذلك مبررا لاستعارة النمط ذاته لمصر . باعتبار

أن النظام الرئاسى لازم لضمان الاستقرار وضمان سياسة ثابتة ناجحة . فإن هذا النمط متحقق فى مصر بأكثر مما حققه نظام الجمهورية الخامسة هناك . وهذا الإفراط فى دعم السلطة التنفيذية يكاد يشىء ظروفا هى عكس الظروف التى بدأت منها الجمهورية الخامسة ، وهو يقتضى حلولا عكسية . وإن ما يسمى فى مصر بمراكز القوى . قد نجم عن فرط تركيز السلطة والسيطرة الفرديه غير المنازعة لمؤسسة التنفيذ . وهذه الآفة هى بالضبط عكس ما كانت تشكو منه فرنسا نتيجة ضعف السلطة التنفيذية ونتيجة وجود الكثرة الكثيرة من الأحزاب والتنظيمات السياسيه والتوازن غير المحسوم بينها . والعلاج لمصر ليس فى تقوية السلطة التنفيذية فهى قوية مكينة مقتدرة ، لكن العلاج يكمن فى إحاطة نشاطها الطليق بضوابط من نشاط السلطات الأخرى والحد من هيمنتها غير المقيدة على ما عداها .

ويبدو أن الحل الأمثل لذلك ، هو بناء مؤسسات الدستور على محور واحد ، وأن تمثل السيادة الشعبية فى مؤسسة وحيدة هى المجلس النيابى . ويمكن القول ـ فى ضوء الظروف الواقعيه الملموسة ـ أن بناء الدستور على محور المجلس النيابى وحده ، لا يتوقع أن يؤدى فى التطبيق ـ وفقا لأكثر التوقعات تفاؤلا ـ إلى نفى سلطة المؤسسات الأخرى ، خاصة السلطة التنفيذية ، ولكنه سيخلق ظرفا مواتيا لتحديد سلطات هذه المؤسسات ومعادلتها والحد من هيمنتها ، على نحو يكفل لها فى العمل قدرا لا بأس به من المعقولية والرشد .

وإذا أخذ الدستور بمبدأ أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة المجلس النيابى نفسه ، فإن ذلك ـ فى الظروف التاريخية القائمة ـ سيكون كسبا ديمقراطيا غاية فى الأهمية يثقل ميزان المجلس النيابى فى علاقته بالسلطة التنفيذية ، بما يوجد نوعا من التكافؤ بينهما ، لأن رئاسة الجمهورية ، ستصبح بما لدى شاغلها من سلطات قانونية ومادية كبيرة ونفوذ أدبى ضخم ، تكون قد انتقلت إلى حوزة المجلس النيابى . لقد استجاب الله للنبى عندما دعاه أن يعز الإسلام بأحد العمرين ، وللشعب أن يرجو أن يعز الله المجلس النيابى برئاسة الجمهورية العتيدة ذات الثقل الكبير ، لتكون السيادة الشعبية ذات وجود واحد غير موزع ، ولتكون رئاسة الجمهورية جزءا من هذا الوجود الواحد إزاء السلطات الأخرى .

ثالثا : على أنه إذا بقى أمر اختيار رئيس الجمهورية بالاستفتاء العام فإنه يجب إعادة النظر فى التنظيم الذى وضعه الدستور المؤقت لذلك .. لقد شرط ، الدستور المؤقت أن يقدم اقتراح بالترشيح للرئاسة من ثلث أعضاء مجلس الأمة على الأقل ، وأن يوافق على الاقتراح من ثلثى

الأعضاء على الأقل . ثم يطرح اسم المرشح للاستفتاء الشعبى . ويختار بالأغلبية المطلقة أى بنسبة النصف وواحد . وأن استلزام أن يحصل اسم المرشح على الثلث ثم الثلثين يمكن طرح ترشيحه فى الاستفتاء . إن ذلك فيه من الحصر والتضييق الشديد ما فيه ، حتى ليكاد يستحيل على غير مرشح وحيد أن يظفر بحق الترشيح . وإذا كان نص الدستور المؤقت لم يمنع أن يرشح أكثر من مرشح واحد ، فإن استلزام أغلبية الثلثين ليستحيل معها عمليا أن يظفر بها مرشحان سيتنافسان على منصب الرئاسة . لأن الثلثين اللذين وافقا على أحد المرشحين لاشك سيرفضان ترشيح منافس لمن زكياه ..

وقد يكون من المفيد فى المدى الطويل لسريان الدستور الدائم . أن تجرى انتخابات الرئاسة بأكثر من مرشح وأن يجرى التنافس بين المرشحين حصولا على ثقة الجماهير ، وذلك يقتضى بالضرورة فتح باب الذرائع لهذا الوضع وفك الحصر والتضييق الشديدين القائمين الآن بالدستور المؤقت .

أما من ناحية مدة رئاسة الجمهورية ، فإنه فى ضوء ما تقرر من عدم جواز تكرار شغل المنصب أكثر من مدة واحدة ، فيمكن أن تبقى مدة الرئاسة كما هى الآن ستة أعوام .. أو أن تكون خمسة وهى مدة الخطة الخمسية .

وفى النهاية فإنه يجب التنبيه إلى أنه إذا كان قد روج كثيرا للنظام الرئاسى الذى يمنح رئيس الجمهورية والسلطة التنفيذية سلطات واسعة ، روج له لأنه أكثر الأنظمة ضمانا للاستقرار وكفالة له . وإذا كان النظام الأمريكى يقدم كمثل فذعلى ذلك .. فإن ما ينبغى وضعه فى الاعتبار أن ثمة أنظمة رئاسية فى دول كثيرة لم تفد منه استقرارا ، مثل جمهوريات أمريكا اللاتينية التى وضع الكثير منها دساتيره على نمط الدستور الأمريكى ، كما أن بلاد شمال أوروبا الشمالية تعتبر بلادا مستقرة رغم أنها تأخذ بالنظام البرلمانى غير الرئاسى . وبهذا يظهر أن صفة الاستقرار لا تتأتى من شكل النظام السياسى ، بقدر ما تتأتى من استتباب الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية ، ومن ملاءمة شكل النظام السياسى لهذه الأوضاع . ولابد أخيرا من طرح السؤال ، عما يعنيه الاستقرار فى ضوء الأوضاع القائمة فى أى بلد .

## تكوين المجلس النيابى :

منذ صدر الميثاق فى ١٩٦٢ ، صار من تقاليد الفكر السياسى المصرى أن تشكل المجالس

النيابيه بضمان نسبة لا تقل عن نصف عضويتها للفلاحين والعمال . ووردت هذه النسبة فى الميثاق ثم فى الدستور المؤقت وفى القوانين المختلفة ، وشكل على أساسها مجلسان نيابيان . ولم يظهر خلال السنين الماضية ، أن أحدا ممن يؤمنون بالديمقراطية والتقدم لا يحرص على هذا المبدأ ويطالب بالضمانات الفعلية لتنفيذه . وحتى من يعارضه لم يواجهه صراحة .. وانحصر الخلاف تقريبا بشأنه فى مسألة واحدة ، هى تعريف من هو الفلاح والعامل اللذان يستفيدان من هذه الضمانة ؟ وقد اتسع التعريف فى ١٩٦٢ ليشمل طوائف كثيرة وليعتبر به كل من يملك خمسة وعشرين فدانا على الأكثر فلاحا ، ثم ضاق ليقتصر على كل من يملك عشرة أفدنه على الأكثر .

على أنه ينبغى الآن فحص الآثار التى ترتبت على هذا المبدأ بنظرة واقعية . فإن تتبع أعمال المجلس النيابى يكشف عن أن هذا المجلس لم يفد كثيرا من إقرار المبدأ المذكور فى الحدود التى تقرر فيها. والأمر الظاهر أن التكوينين الاجتماعى والفكرى لمجلس الأمة لم يختلفا بعد الأخذ بهذا المبدأ عما كانا قبله ، ولا اختلفا بعد إعادة تعريف الفلاح والعامل فى ١٩٦٨ عما كانا قبل إعادة التعريف ، ولا ظهر فى نشاط المجلس أثر فعال لهذا التمثيل الطبقى الشعبى بالصورة التى تقرر بها . وكان ضمان نصف مقاعد المجلس لأكثر طبقتين شعبيتين فى مصر لم يعن تمثيلا طبقيا فعالا لهاتين الطبقتين .

ويبدو أن السبب فى ذلك أنه ليست هناك ضرورة ولا تلازم لأن يعتبر الفرد ممثلا لطبقة ما لمجرد أنه ينتمى إليها من الناحية الاجتماعية . إن الانتماء الطبقى الاجتماعى ظرف موات ومناخ مهيئ فحسب لانتمائه السياسى لها . ولكن هذا الانتماء السياسى لا ينشأ تلقائيا نتيجة توافر هذا الظرف المواتى ، والانتماء السياسى المضمون والفعال لابد له من الروابط التنظيمية ، وأن يكون النائب ليس مجرد فرد من طبقة ، وإنما ممثلا لهذه الطبقة ، وهذا لا يتأتى إلا بأن يكون وراءه تنظيم لها ، سواء كان تنظيما سياسيا كالحزب فى النظم التى تأخذ بتعدد الأحزاب أو على الأقل تنظيما اقتصاديا كالنقابات . فيصبح فيما يمارسه من عمل معبرا عن المؤسسة التى يصدر فى نشاطه عنها ويكون مسئولا أمامها ومرتبطا بها .

وإذا نظر إلى هذا الأمر فى إطار صيغة الاتحاد الاشتراكى القائمة الآن . فإنه يمكن أن يكسب النائب صفته السياسية إذا أمكن أن يشكل الاتحاد الاشتراكى على أساس من التميز التنظيمى لكل من فئات التحالف الشعبى ، فيكون معبرا عن جماعة محددة . وإذا

لم يمكن كفالة هذا الوضع ، أمكن الوصول إلى بعض نتائجه عن طريق الانتماء النقابى للنائب . أما بغير هذه الوسيلة فلا يرجى أن يكون العامل أو الفلاح ممثلا بالضرورة لطبقته ومعبرا عن مصالحها ، إنما الأكثر توقعا أن تتم هجرة الكثيرين من هؤلاء من مواقعهم الطبقية إلى مواقع الطبقات المتوسطة ، بسبب ما تتاح لهم كأفراد من ظروف مادية ملائمة لذلك .

والجدير بالملاحظة أيضا أنه إذا اشترط أن يكون المرشح منتميا لأحد التنظيمات السياسية أو الاقتصادية (التى يعترف بها القانون) فليس من الحتم أيضا أن يكون هذا الانتماء معبرا عن مصالح طبقته ، وقد يكون التنظيم السياسى الذى ينتمى إليه يعمل لسياسة لا تعبر عن المصلحة الطبقية للعامل أو الفلاح ، وقد يكون الأمر كذلك أيضا بالنسبة للتنظيم النقابى ، وثمة أمثلة كثيرة ترد فى تاريخ الحركة النقابية تكشف عن انحرافها فى كثير من الدول عن تمثيل العمال أو الفلاحين فعلا . إن المشكلة هنا ظهرت فى أنه استبدل بالموقف السياسى موقف يتحول به الوضع الطبقى إلى وضع طائفى . وأن التمثيل الطبقى الفعلى يتطلب تعددا فى المنابر المعبرة عن المصالح المختلفة فى المجتمع .

ومن جهة أخرى ، فإنه ينبغى أن يؤخذ فى الاعتبار ، أنه ترتب على كفالة نسبة النصف فى الانتخابات ، أن اندمجت كل دائرتين انتخابيتين فى دائرة واحدة ينتخب عنها عضوان أحدهما على الأقل من الفلاحين والعمال . وأدى هذا ـ سيما فى الريف ـ إلى تضخم حجم الدوائر الانتخابية بحيث أصبح يصعب على الكثيرين القيام بالنشاط الانتخابى بها . وصار الكسب فى الانتخابات يكاد ألا يضمن إلا للأقدر على تحمل أعبائه المادية قياما بهذا النشاط الواسع ، أو لمن كان يستمد هذه القدرة من صلته بأحدى المؤسسات القادرة على مساعدته . وصار هذا الوضع مما يعوق تجدد العناصر القيادية وظهور عناصر جديدة .

### ضمانات المجلس النيابى :

إن المؤسسة التى تستحق كل رعاية من واضعى الدستور الدائم ، هى المجلس النيابى ، وهى اليوم ضعيفة تماما وتحتاج إلى رعاية أكثر ، لتكسب وجودا متميزا وفعالا . وقد سبقت الإشارة إلى أنه من أكثر ما يمنحها القوة والفاعلية ، أن يكون لها حق الانتخاب لمنصب رئيس الجمهورية . فتعتز بهذا المنصب الخطير وتكسب به نفوذا وهيبة فى نشاطها إزاء مؤسسات السلطة التنفيذية . ومن الناحية النظرية يمكن أن ينص الدستور صراحة مع الاعتراف أن

السيادة كلها للشعب . على أنه يمارس هذه السيادة بواسطة نوابه المنتخبين فى مجلس الشعب . ومن الناحية التطبيقية يمكن أن تلحق بمجلس الشعب جميع الأجهزة ذات الصفة الرقابية والإشرافية والتخطيطية ، أى جميع أجهزة التخطيط والرقابة والمتابعة . وأن تكون رئاسة هذه الأجهزة كلها بالتعيين من مجلس الشعب ، وأن تكون مسئولة أمام المجلس فى نشاطها تقدم إليه نتائج أعمالها .. وذلك فضلا عن الاعتراف للمجلس بالحقوق التقليدية له من مسئولية الوزارة أمامه وحقه فى سحب الثقة منها كلها أو من أحد وزرائها .

ويلزم لقيام المجلس النيابى بمهمته المرجوة بأكثر ما يمكن من تميز واستقلال ، أن يحاط المجلس وأعضاؤه بأكبر الضمانات . وأهم هذه الضمانات عدم جواز حل المجلس بأى طريق ولأى سبب . وإذا كان يخشى أن ينعكس ذلك جمودا أو انعزالا منه عن الجماهير ، فيمكن أن يحتاط لهذا الأمر بتقصير مدة المجلس لتكون أربع سنوات بدلا من خمس ، وأن تتقرر حالات محددة تعين بالدستور تعينا واضحا ومنضبطا لممارسة الاستفتاء الشعبى بغير أن تتعارض ممارسة هذا الاستفتاء مع مبدأ عدم حل المجلس . وبهاتين الوسيلتين يمكن كفالة صلة المجلس بالرأى العام خارجه . على أن ضمانات انفتاح المجلس على النشاط الشعبى واتجاهات الرأى العام خارجه ، تتركز فى الأساس فى ضمانات الحريات العامة فى التعبير عن الرأى .والصحافة والاجتماع وغير ذلك . وعلى كل حال ، فإنه مهما كان حجم الخشية من انعزال المجلس النيابى عن الجماهير أو مشاكلها الحيوية ، فإن هذه الخشية لا تتوافر فيه بمثل ما تتوافر فى غيره من مؤسسات الدولة كالسلطة التنفيذية . ولو انعزل الجميع فسيكون هذا المجلس أكثرهم قربا من الجماهير بحكم طريقة تكوينه والعناصر المكونة له .

وغنى عن البيان أن مما يكمل للمجلس إمكانية الممارسة المستقلة الفعالة لعمله ، أن يحاط أعضاؤه بأقصى الضمانات لذلك ، من حيث الكفالة المطلقة لحريتهم المطلقة فى إبداء آرائهم واتخاذ مواقفهم ، وعدم جواز تقييد حرية أى منهم لأى سبب وفى أية ظروف إلا فى حالة ارتكاب جرائم أو أفعال يعاقب عليها القانون ، فيلزم أخذ موافقة المجلس بالأغلبية العادية على إتخاذ الإجراء المطلوب ضد العضو مرتكب هذا الفعل .

وقد اقترح البعض فى الآونه الآخيرة ، أن يؤخذ فى الدستور الدائم بفكرة تتمتع الآن ببريق كبير ، وهى جواز إسقاط عضوية النائب بواسطة جماعة الناخبين له والمبرر الأساسى لذلك أن يضمن بقاء النائب بعد انتخابه موصول الأسباب بناخبيه ومحلا لثقتهم ، وأن تكون لهم القدرة

الفعالة على مساءلته عن مواقفه . وهو مبرر يجد ترحيبا حقا من كل من يؤمن بالديمقراطية والتقدم . وقد اقترح البعض تأكيدا لهذا المبدأ المثالى أن ينص الدستور فضلا عن السلطات الثلاث المعروفة ( التشريعية والتنفيذية والقضائية ) ، على سلطة رابعة هى سلطة الناخبين التى تمارس بكفالة حق الناخبين إسقاط العضوية عن نائبهم .

على أنه ينبغى مناقشة هذا الاقتراح بالقدر الواجب من الصراحة والوضوح . فإذا كانت سلطة الناخبين تمثل ابتكارا ديمقراطيا حسنا ومبدأ سياسيا نبيلا . لتأكيد السيادة الشعبية تأكيدا عمليا . فإن ذلك لا يعنى بالضرورة صلاحية هذا المبدأ ولا يضمن فاعليته السياسية الإيجابية فى كل ظرف . وعلينا أن نعترف منذ البداية وإلى النهاية . أنه مهما بلغ الإيمان قوة بشأن فاعلية الجماهير وبشأن أحقيتها فى اتخاذ ما تراه . فإن الجماهير غير المنظمة ليست قوة سياسية مستقلة فعالة بأى معنى من المعانى . إنها كالماء الغزير تلزم له المجارى والقنوات ليظهر حيويته وقدرته على الإخصاب ، وتلزم له المجارى أيضا ليصبح شلالا هادرا . أما بغير ذلك فلن تعدو أن تكون مستنقعا لا يخصب ولا يهدر . وسلطة الجماهير غير المنظمة لن تعنى سلطة حقة لها . ولن تكون إلا سلطة الغير أو سلطة القوة المنظمة الوحيدة أو المؤسسة الأقوى . فتمارس باسم الجماهير وتتشح بها . وإذا كان نظام إسقاط الناخبين لعضوية النائب يصلح فى حالة استتباب وجود التنظيمات الشعبية سياسية ونقابية . لقدرة هذه التنظيمات على بلورة الاتجاهات العامة والمواقف العملية المحددة ببصر ووعى . فإنه بغير الوجود القوى المستقل والمستتب لهذه التنظيمات ، لن يكون نظام إسقاط العضوية إلا سيفا مشرعا على النائب يستعمل بإرادة المؤسسة ذات النفوذ الأقوى أو بإرادة السلطة التنفيذية . ولن يمثل هنا إلا تهديدا للنواب ومصدر قلق لهم فى ممارسة نشاطهم

ومن جهة أخرى ، فإن التغيرين الاجتماعى والسياسى، واللذين حدثا فى مصر خلال العقدين الأخيرين ، قد صاحبهما تركز شديد فى السلطة وتقوية مطلقة لمؤسسات التنفيذ وعلى رأسها رئيس الجمهورية . وكان تركز السلطة مما قوى العنصر الشخصى فى نشاط المؤسسات . وأن الخروج عن هذا الوضع لن يكون إلا بالتركيز على دور المؤسسات غير الشخصية . وبناء المؤسسات غير الشخصية لن يتأتى إلا بكفالة ضمانات بالغة القوة لمبدأ سيادة القانون . ومبدأ سيادة القانون لا يضمن ممارسته على الوجه الأكمل إلا بما يتاح للمجلس النيابى (المؤسسة التشريعية التى تصدر القوانين) والقضاء (المؤسسة التى تشرف على تطبيق القوانين) من

ضمانات بالغة القوة، تحيط المؤسستين فى عمومها والمشتغلين بها جميعا. وهذه هى المهمة التى يواجهها فى الأساس مقننو الدستور الدائم. وهى مسئوليتهم التى تحتل مكان الصدارة. ومستقبل مصر خلال مدى لا تعرف الآن نهاية له، يتوقف على مدى النجاح الذى تحققه أنظمتها فى هذه الناحية. وهى ذاتها صميم ما يسمى الآن بمقومات الدولة العصريه التى تحتكم إلى سيادة القانون وتدار بواسطة المؤسسات غير الشخصية.. وهذه المهمة من الأهمية والحيوية بحيث يجب أن تمنح لها الأفضلية على ما عداها. ولا ينبغى أن ينساق الناس وراء بريق مبادئ مثالية لا تتوافر الظروف المادية والواقعية لحسن أعمالها.

ومهما كان نبل المبدأ فلن يؤدى فى غير الظروف والشروط اللازمة له إلا إلى نتائج عكسية. وأن منح الضمانات الكاملة والمطلقة للمشتغلين بالمجلس النيابى وكفالة الحصانات اللازمة لاستقرارهم وحرياتهم فى القول والفعل، لهو أوجب مما يجب لنشأة جهاز نيابى جدير بهذه التسمية، قادر بنشاط أعضائه الطليق على إرساء قواعد العمل الفعال له كمؤسسة مستقلة ذات قدرة على فرض هيمنتها. وعلى كل حال فإن أقصى ما يخشى من انحراف فى نشاط المجلس النيابى لن يصل مداه إلى ما يخشى، وما حدث فعلا فى فترات سابقة من إنحراف مارسته بعض مؤسسات السلطة التنفيذية. ولن تتناسب أضراره مع ما وقع من أضرار. فالمفاضلة فى أسوأ فروضها تتم بين ضرر أقل محتمل وبين ضرر أكبر وقع فعلا. ولن يخطئ أحد فى الترجيح بين هذين الفرضين عند اختيار النمط الملائم.

## الاستفتاء المباشر:

ويتصل بالفكرة السابقة الخاصة، بسلطة الناخبين، فكرة الاستفتاء الشعبى المباشر. فإن مشاركة الجماهير كلها فى اتخاذ القرار السياسى من خلال استفتائها عليه، لا شك هدف مثالى طموح ومفيد جدا إن تحققت ظروف حسن أعماله. ولكن من المعروف أن هذا المبدأ يستحيل تطبيقه فى جميع مسائل السياسة والمجتمع بحيث يكون الأسلوب العادى لممارسة نشاط الدولة. والمستقر عليه الرأى، أن يؤخذ بهذا النظام فى نطاق محدود، وفى الحالات الضرورية التى تستدعى طرح موضوع على الجماهير لمعرفة موقفها المباشر منه.

على أنه يجب الاعتراف بأنه قد يستغل مبدأ الاستفتاء المباشر فى نفى نشاط المؤسسات النيابية وإلغاء فاعليتها، وثمة تجارب تاريخية كثيرة تكشف عن حدوث هذا الاستغلال، وعن

معارضة التنظيمات الدستورية وعملها المرسوم والمحدد بفكرة الاستفتاء . كما حدث فى التجربة البونابرتية بفرنسا فى القرن الماضى . والحاصل أنه إذا لم نحط الاستفتاء المباشر بالضمانات الكاملة فلن يؤدى إلا إلى إسباغ وصف «الإرادة الشعبية» على السلطة الأقوى . لتستوعب ما عداها من السلطات وتنفى دورها . وإذا كانت تجربة الجمهورية الخامسة بفرنسا قد سارت فى هذا الاتجاه . واستمد ديجول من الاستفتاء المباشر قوة كبيرة له وللسلطة التنفيذية ضد المجلس النيابى . فأن ما خفف من الأثر السيء لهذا الأمر ، أن الحياة السياسية فى فرنسا تعرف تنظيمات شعبية كثيرة ومتنوعة تمكن من التجمع الرشيد لكتل الجماهير حول قيادات سياسية منظمة ، وتستطيع بذلك أن يكون لها أثرها فى نتائج الاستفتاءات . وقد أمكنها فى النهاية أن تحول قسما كبيرا من الجماهير عن التأييد العشوائى ، وذلك فى الاستفتاء الأخير الذى استقال بعده ديجول . أما اذا مورس هذا الأسلوب وسط جماهير غير منظمة فأن أثره يختلف إلى أبعد مدى عن تجربة الجمهورية الخامسة .

وليس ذلك يعنى رفض أسلوب الاستفتاء المباشر ، ولكنه يعنى وجوب الحيطة فى تقنينه ، ووجوب الاهتمام بضبطه ضبطا شديدا يخلصه من هذه النواقص بقدر الإمكان ، وينفى ما يعتوره فى التطبيق من محاذير تمس الحياة الديمقراطية . والأساس العام لهذا الضبط هو وجوب أن يرسم لممارسته فى الدستور نطاق واضح ومحدد تحديدا صارما ، وأن يراعى فى ذلك ألا يؤدى إلى نفى سلطة أى مؤسسة نيابية . فيمكن أن يقرر ألا يكون طرح الاستفتاء متوقفا على المشيئة الفردية أو السلطة التنفيذية ، وأن يكون المجلس النيابى هو من يمسك زمام طرح الاستفتاء وأن يشارك بالضرورة فى طرح المسألة التى يراد الاستفتاء عليها . وأن يحدد الدستور الحالات التى يمكن فيها الاستفتاء تحديدا واضحا ، والاجراءات التى يتم بها ، بحيث لا يملك زمامه فرد أو سلطة غير السلطة التشريعية . وأن يوجب كفالة الحقوق السياسية العامة والنشاط الشعبى فى كافة المجالات خلال مدة طرح الاستفتاء بغير قيد .

## التفويض :

وثمة نقطة فرعية تستوجب التنويه . فإن من أهم مهام الدستور فى بناء نظام الحكم . أن يحدد بدقة ووضوح كامل اختصاص كل مؤسسة . وذلك تطبيق مباشر لسيادة القانون . إذ تصدر كل مؤسسة فى مباشرة عملها عن القانون وفى حدود الاختصاصات المحددة به . ويسمى الفقه القانونى تجاوز أى من مؤسسات الحكم لاختصاصها الدستورى بأنه «غصب للسلطة» .

وهذا أمر متفق عليه بغير خلاف وهو بديهي . ولكن تأتى المشكلة عندما يتضمن الدستور حكما يجيز للمجلس النيابى أن يفوض رئيس الجمهورية مثلا فى إصدار القوانين خلال فترات معينة . وهذا ما تضمنه الدستور المؤقت فى المادة ١٢٠ منه . ويمكن أن يساق تبريرا لهذا الحكم . أن الدستور المؤقت كان يعالج أوضاعا استثنائية لمجتمع فى حالة انتقال . أما الدستور الدائم فيحسن أن يتفادى هذا الحكم . إن المجلس النيابى ـ قانونا ـ يعمل بالوكالة عن الشعب . ولا يجوز له أن يتنازل عن هذه الوكالة لغيره . والاختصاصات يحددها الدستور أو القانون ويلتزم بها الجميع ، لأن الاختصاص وظيفة ومسئولية وليس حقا لشاغل الوظيفة أو لفرد مسئول ، وهى اختصاصات تناط بالمؤسسات لا بالعاملين فيها ، وبالوظائف لا بالشاغلين لها . ولا يجب أن يكون فى ذلك لبس . وإن الهيكل القانونى كله ليتهدده الاضطراب إذا فتح باب التفويض فى السلطة ، لأنه كله يقوم على أساس تحديد الاختصاصات . وإذا قيل إنه قصر الحق فى التفويض على « حالة الضرورة » فإن حالة الضرورة ( فى القانون العام ) أو أى لفظ مشابه ، لا يعنى فى التطبيق توصيفا محددا ، وهو أعم من أن يبنى عليه حكم منضبط فيحسن حظر هذا الأمر .

وعلى المستوى الأدنى من الدستور ومؤسسات الحكم . عرفت تشريعات كثيرة فكرة التفويض وأجازتها ، وقد صدر قانونان آخرهما سنة ١٩٦٨ يجيزان لرئيس الجمهورية أو الوزير أو المحافظ أو غيرهم من ذوى الوظائف الرئيسية . أن يفوض فى بعض اختصاصاته من دونه . وترك ذلك فى القانون بغير ضابط موضوعى ، وبغير تحديد للحالات أو الظروف التى يجرى فيها ذلك . فصار التفويض يتوقف على المشيئة الفردية . وتنوعت المراكز القانونية فى توزيع الاختصاصات تنوعا غير محصور . وكان هذا من مظاهر تأكيد الصفة الشخصية فى بناء هياكل الإدارة ومؤسساتها وكانت من مظاهر الاضطراب فى الإدارة . ومما يجب إيضاحه أن السبب الأساسى لذلك كان يرجع إلى تركز السلطات فى المناصب العليا دائما مما يلقى عليها أعباء ثقالا . ومن هنا يظهر أن الطريقة الأسلم . مع منع التفويض . أن توزع السلطات والاختصاصات فى الدستور والقوانين الأدنى حسب الظروف

## الحـــريـات :

أما بالنسبة للحريات العامة وضمانات الأفراد وغيرها ، فإن ذلك فيما يبدو من الوضوح بحيث لا يتطلب تفصيلات كثيرة . والمناقشة المجدية فى هذا الأمر لا تكون فقط بتقديم

الاقتراحات العامة عن الحريات . ولكن بمناقشة الصيغ النهائية التى يضعها مشروع الدستور بشأنها . إذا أتيح طرح المشروع على الجماهير لمناقشته قبل الاستفتاء عليه جملة بلا أو نعم . على أنه ينبغى الإشارة إلى نقطة أثيرت بحق فى لجان الدستور . وهى تقرير العقاب على شاغل الوظيفة الذى يرتكب عملا يهدر أو يمس أيا من حريات المواطن وضماناتها . وتكون مسئوليته فى ذلك مسئولية شخصية تستوجب العقاب والتعويض من ماله الخاص

والملاحظ أنه قد نشر بالصحف أنه استقر الرأى على نصوص معينة تتعلق بالحريات . منها عدم جواز «القبض على أى شخص أو تفتيشه أو حبسه أو اعتقاله ..» إلا بأمر قضائى . ورسمت طرق للطعن فى أى قرار من هذه القرارات . والملاحظة المبدئية أنه كان الأولى أن يمنع بشكل مطلق أى تضييق على الحرية الفردية ولا يستثنى من ذلك إلا الحبس الاحتياطى فقط بضماناته القضائية . والاعتقال إجراء استثنائى . والقول بأنه ممنوع إلا فى حالة ما . يعنى أن يعترف الدستور بصحة الإجراء فى هذه الحالات فينقلب من إجراء استثنائى إلى إجراء عادى .

كما يمكن الإشارة إلى أن الحريات ليست هى الحريات الفردية وحدها . ولكنها تشمل أيضا الحريات الجماعية . أى حقوق الجماعات وضماناتهم . ومن ذلك ضمان انتظام الجماعات المختلفة فى المؤسسات التى تعبر عنهم أو تدافع عن مصالحهم مثل النقابات والجمعيات وغير ذلك من التنظيمات والمؤسسات الشعبية والسياسية على اختلاف أنواعها وأغراضها . ويمكن فى هذا الشأن أن يرد بالدستور ما يضمن عدم تدخل الإدارة فى هذا النشاط . وألا يكون عليه رقيب إلا للقضاء الذى يراقب شرعية النشاط . وأن تقرر العقوبات الملائمة لمن يرتكب عملا يكون من شأنه إهدار هذه الحقوق والضمانات فيسأل عنه مسئولية شخصية عقابا وتعويضا

# إعادة تنظيم الدولة
# ومشاكل البناء الديمقراطى (*)

عرفت مصر فى السنوات العشرين الماضية ، عددا من التنظيمات السياسية لمؤسسات الدولة تختلف عن بعضها البعض فى كثير من التفصيلات ، ولكنها تشترك جميعا فى أمر واحد جوهرى ، هو قيام نظام الحكم على محور واحد . فكان هذا المحور أولا مجلس قيادة الثورة منذ ١٩٥٣ ، ثم تركز فى رئاسة الجمهورية. ويظهر ذلك جليا فيما صدر من دساتير وإعلانات دستورية منذ ١٩٥٦ . ودارت أجهزة الدولة ومؤسساتها حول هذا القطب الثابت وحده ، الذى كان يمثل القوة الدافعة للنشاط العام بكل صوره وأشكاله التنظيمية . والتقت السلطات جميعا فى هذا المركز المفرد .

وكانت السلطة التنفيذية ، ببنائها الهرمى ومستوياتها المتعددة وما تتصف به العلاقات داخلها من الخضوع الرئاسى وهيمنة المستوى الأعلى على الأدنى ، كانت هى الأداة الأساسية لتحريك الدولة والمجتمع بأسره . وتكون الهيكل القانونى فى المجتمع على صورتها . إن السلطة التنفيذية تعتبر فى مصر ذات قوة وهيمنة كبيرة . فهى أقدم السلطات تاريخيا ، وهى صاحبة المؤسسات التى كتب لها فى التاريخ المصرى دوام واستمرار غير منقطعين ، فغالبت الزمان وما طرأ فيه عبر حقب التاريخ من تغييرات اجتماعية وسياسية عميقة . وكانت السلطة التنفيذية تقوى بهذه التغييرات ، ثم كانت هى السلطة التى تولت ـ فى غيبة ما عداها من السلطات والتنظيمات الشعبية ـ أمر التغييرات الاجتماعية والسياسية بعد ٢٣ يوليو ١٩٥٢ . وأكسبها هذا مزيدا من النفوذ والقوة والإيغال فى جميع تفصيلات الحياة الاجتماعية والسياسية

(*) نشرت فى مجلة الطليعة فى يناير ١٩٧٢

والاقتصادية . ثم اكتسبت دعما وقوة هائلة بنشأة القطاع العام ونموه ، حتى صارت ذات الثقل الذى لاينازع ولا يحد ، بما تقبض عليه من أعنة أجهزة الأمن ومؤسسات الإنتاج والخدمات .

وبهذا صار هذا البناء التنفيذى الذى تقف فى قمته رئاسة الدولة ، صار مركزا لكافة أوجه النشاط السياسى والتشريعى والتنفيذى . واندمجت سلطة التشريع فى السلطة التنفيذية ، وهيمن النشاط الإدارى للدولة على النشاط السياسى ـ وكانت صفة النيابة الشعبية التى يتدثر بها النظام السياسى فى البلاد ، تتوافر للبناء الدستورى للدولة من دفقة التغييرات الاجتماعية والانتصارات الوطنية التى تحققت خلال هذه السنوات ، ومن مبدأ انتخاب رئيس الجمهورية بالاستفتاء العام المباشر ، بحيث أصبحت رئاسة الدولة ـ فى الأدب القانونى والدستورى الشائع ـ هى ممثلة السيادة الشعبية والمعبرة عن الإرادة الجماهيرية فيما يسلكه الجهاز التنفيذى من أساليب النشاط وما يتخذه من قرارات .

وخلال تلك السنوات أيضا ، عرفت مصر ثلاث تجارب للتنظيمات الشعبية ، كانت أولاها هيئة التحرير ، ثم ظهرت ثانيتها باسم الاتحاد القومى الذى نص عليه دستور جمهورية مصر سنة ١٩٥٦ ثم كانت الثالثة هى الاتحاد الاشتراكى الذى بدأ بناؤه عقب إعلان الميثاق فى سنة ١٩٦٢ . وعرف الاتحاد الاشتراكى عددا من صيغ البناء ، تكون أولا بطريق الانتخاب ، ثم أعيد تكوينه بالتعيين ، ثم بالانتخاب مرة ثانية فى ١٩٦٨ .وتكون على أساس أمانات نوعية ، ثم على أساس أمانات محلية ، ثم شكلت له لجنة مركزية ولجنة تنفيذية عليا .

ولكن رغم كل هذه التعديلات التى طرأت على هيكله التنظيمى ، رغم كل ذلك كان يحظى بوضعين سياسى ودستورى تتضاءل من دونهما كافة المؤسسات التشريعية وغيرها. وكان الاتجاه السائد فى تعيين طبيعته السياسية يؤكد أنه من مؤسسات السلطة والحكم ، وأنه تجسيد للسلطة الشعبية . أو هو السلطة العليا إزاء السلطات المختلفة فى الدولة ، تنفيذية وتشريعية وقضائية . وأسبغ هذا التصور على النشاط العام للدولة ما دعم تركز السلطة والتفرد الكبير فى إدارة العمل العام ، كما دعم ماهو حاصل من اندماج سلطتى التشريع والرقابة فى السلطة التنفيذية ، وامتصاص هذه الأخيرة للوظيفتين الأوليين ، إذ اعتبرت عضويته شرطا لازما للصلاحية فى الترشيح لمجلس الأمة ولأى من الهيئات النيابية والنقابية .

واستمر الوضع كذلك حتى جاءت أحداث نكسة ١٩٦٧ وما طرحته من تساؤلات

جذرية وعميقة تتعلق بمدى الخطأ والصواب فى البناءين السياسى والتنظيمى للبلاد مجتمعا ودولة . وبعد النكسة بدأ ينكشف ما كان مستترا من قيام نظام الحكم على أساس مراكز القوى التى تعنى فيما تعنيه قيام حكومة الأشخاص بدلا من حكومة القانون ، وقيام التجمعات الشخصية داخل السلطة بدلا من التوزيع الموضوعى للسلطات بين المؤسسات المختلفة .

وقد انفجر الوضع عن هذه المراكز مرتين ، الأولى عقب الهزيمة مباشرة فى نهاية ١٩٦٧ ، والثانية فى ١٩٧١ . وفى المرة الأولى ارتفع شعار الديمقراطية وسيادة القانون كبديل للوضع التنظيمى القائم ، يقضى على ما أظهر من مثالب . وأعلن بيان ٣٠ مارس ١٩٦٨ الذى كان حجر الزاوية فيه ما تضمنه من وجوب بناء الدولة العصرية وإشاعة الديمقراطية فى تنظيم الدولة ونشاطها وتحقيق سيادة القانون . ثم جرى استفتاء عام على البيان أقربه كصيغة رسمية واجبة التطبيق ، وأعيد بناء الاتحاد الاشتراكى بالانتخاب ، وجرت انتخابات جديدة لمجلس الأمة . وكان الظن أن تعاد صياغة أبنية الدولة بما يكفل تحقيق مبادئ ٣٠ مارس ، بتأكيد سيادة القانون وما توجبه من توزيع للسلطات والحد من تركزها وإطلاقها ، وما توجبه من تأكيد ضمانات الحريات الفردية والعامة . على أنه مالبث الوضع بصورته القائمة أن استتب وتساندت أسسه من جديد . وتجمعت أعنة السلطة ، وتمثل ذلك فيما تمثل فى الإعلان الدستورى الذى صدر فى ٧ يناير ١٩٦٩ الذى نص على أن فقدان عضوية الاتحاد الاشتراكى تعتبر سببا لفقدان عضوية مجلس الأمة ، وهو أمر يعنى هيمنة الاتحاد كسلطة على السلطة التشريعية ، ثم صدرت قوانين «الإصلاح القضائى» فى نهاية أغسطس ١٩٦٩ التى تضمنت حل الهيئات القضائية وإعادة تشكيلها ، مع إعادة تنظيمها بما يؤكد هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائى . وبدأت دورة جديدة من دورات تكوين ما اصطلح على تسميته بمراكز القوى ، وهى النتاج الضرورى لتركز السلطة .

ويمكن بشكل عام استعراض بعض أوجه النقص فى التكوينين السياسى والدستورى خلال تلك الرحلة ، فى النقط الآتية :

ـ تركز السلطات جميعا وعدم توزيعها حسب الوظائف المختلفة لنشاط الدولة ، التنفيذى والتشريعى والقضائى ، واندماج سلطتى التشريع والقضاء فى السلطة الأقوى ماديا وتاريخيا وسياسيا وهى السلطة التنفيذية .

- قيام السلطة الفردية المهيمنة على كافة مقدرات الدولة من خلال النشاط التنفيذى وحده .

- اعتبار التنظيم السياسى بناء من أبنية السلطة فى الدولة . واعتباره السلطة الأم . وسيطرة السلطة التنفيذية برجالها ورئاستها على مقدرات هذا التنظيم . وما يؤدى إليه ذلك من تبعية النشاط السياسى للنشاطين الإدارى والتنفيذى للدولة .

- افتقاد مبدأ سيادة القانون . وانطلاق النشاط التنفيذى من القيود التشريعية الكفيلة بضبطه . وخروجه من الإطار القانونى القائم .

- نقص ضمانات الحريات الفردية والعامة .

## إعادة النظر فى أسس بناء الدولة :

وقد حدث فى مايو ١٩٧١ أن تفجر الوضع من جديد عن صراع لمراكز القوى ، وترتب على ذلك أن طرحت مشاكل تنظيم الدولة من جديد . وطرحت مشاكل البناء الديمقراطى بها ، وكان طرحها فى هذه المرة أشد سفورا ووضوحا ، وأكثر حرصا على إعادة النظر الجاد فى أسس بناء الدولة . من جانب أعرض الكتل التى تمثل الرأى العام المصرى بأغلب تياراته .

وقد أشرعت الأقلام تطالب فى تطلع مشوق . بإعادة بناء الدولة على مبدأ سيادة القانون ، وبتوزيع السلطات ، مع كفالة الضمانات والفعالية للحريات الفردية والعامة وإشاعة الديمقراطية فى كافة مؤسسات الحكم وأجهزته . وشاهدت الاشهر التالية نشاطا سياسيا تمثل - بإيجاز فيما يلى :

- إعادة بناء الاتحاد الاشتراكى من القاعدة إلى القمة . بمستوياته المختلفة .

- إعادة انتخاب الهيئة النيابية - وهو - مجلس الشعب . مع إجراء انتخابات جديدة فى جميع النقابات المهنية والعمالية ومع انتخاب الأعضاء المنتخبين فى مجالس إدارة ووحدات الإنتاج .

- إعداد الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية وطرحه للاستفتاء الشعبى العام .

- الإفراج عن جميع المعتقلين السياسيين .

ـ تأكيد سيادة القانون فيما نص عليه الدستور الجديد . وفيما أصدرته المحكمة العليا من أحكام تقضى بعدم دستورية قوانين حظر التقاضى .

ـ تكوين المجالس الشعبية للحكم المحلى .

ولاشك أن أخطر هذه الإجراءات هو إصدار الدستور الجديد ، باعتباره القانون الأساسى للدولة الذى يحدد العلاقات بين المؤسسات المختلفة ، ويعين ضمانات الأفراد تجاهها .

## الاتحاد الاشتراكى العربى :

يبدو أن الدستور الجديد قد حاول أن يعدل من النظرة إلى طبيعة الاتحاد الاشتراكى ، بالنسبة لعلاقته بمؤسسات الحكم . فقد نص دستور ١٩٦٤ على أن الاتحاد يمثل سلطة تحالف قوى الشعب العاملة . أما المادة الخامسة من الدستور الجديد فقد نصت على أن الاتحاد هو التنظيم الذى « يمثل » التحالف وهو « أداة » التحالف . ثم استطردت تقول « ويؤكد الاتحاد الاشتراكى سلطة تحالف قوى الشعب العاملة عن طريق العمل السياسى الذى تباشره تنظيماته بين الجماهير وفى مختلف الأجهزة التى تضطلع بمسئوليات العمل الوطنى . فهذه الصيغة إن لم تكن تختلف كثيرا عن صيغة ١٩٦٤ ، إلا أنها بالأقل تحمل بين طياتها أوجها للتفسير تتسع لعدد من وجهات النظر أكثر من سابقتها .

## رئاسة الدولة :

أوضح الدستور سلطات رئيس الدولة فى كونه حكما بين السلطات يسهر على تأكيد سيادة الشعب واحترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية ، ورعاية الحدود بين السلطات . وخولته المادة ٧٤ أن يتخذ إزاء كافة السلطات الأخرى ما يرى من إجراءات سريعة لمواجهة « خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستورى » ، ويتخذ هذه الإجراءات ببيان يوجه إلى الشعب ثم يجرى الاستفتاء على ما اتخذ من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها ، كما أن له أن يستفتى الشعب فى « المسائل العامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا » طبقا للمادة ١٥٢ .

واستعار الدستور الجديد من سلفه بيـان طريقة اختيار رئيس الجمهورية ، إذ يتم الترشيح

للرئاسة من مجلس الشعب بناء على اقتراح ثلث الأعضاء ، وبعد موافقة ثلثى الأعضاء على الترشيح ، يعرض المرشح على الاستفتاء الشعبي العام وينتخب بالأغلبية المطلقة لمن اعطوا أصواتهم من الناخبين. ولا يرشح إلا مرشح واحد يجرى عليه الاستفتاء بغير تنافس انتخابي. ويسبغ الاستفتاء العام على رئيس الجمهورية صفة التمثيل الشعبي التى تمكنه دستوريا من ممارسة سلطته كحكم بين السلطات المختلفة ، ومن اتخاذ ما يرى اتخاذه من إجراءات لمواجهة ما يطرأ من الأخطار التى أشارت إليها المادة ٧٤ ، ومن طرح أية مسألة للاستفتاء العام إن اتصلت بمصالح البلاد العليا .

ورئيس الدولة هو من يتولى ـ فضلا عن كونه حكما بين السلطات ـ السلطة التنفيذية طبقا للمادة ١٣٧ ويمارسها طبقا للدستور ، ويضع سياسة الدولة بالاشتراك مع مجلس الوزراء . ويعين نائبا له أو أكثر يحدد اختصاصه ، كما يعين رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ، ويعفى هؤلاء من مناصبهم .

ويمارس رئيس الدولة سلطته كحكم بين السلطات بما خوله الدستور من سلطة وقف جلسات مجلس الشعب وطرح الاستفتاء الشعبي لحل المجلس طبقا للمادة ١٣٦ ، وهو حكم يقيد سلطة رئيس الجمهورية فى حل المجلس بوجوب الاستفتاء على ذلك شعبيا ، وهو حكم يختلف عن دستور ١٩٦٤ الذى لم يضع هذا القيد . أما إذا تنازع مجلس الشعب مع رئيس الوزراء ، فيتعين على المجلس أن يقرر مسئولية رئيس الوزراء بالأغلبية ، ويرفع إلى رئيس الجمهورية تقريرا بذلك ، ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس ، فإن أصر المجلس على موقفه جاز للرئيس طرح موضوع النزاع فى استفتاء خلال ثلاثين يوما ، ويتوقف الأمر على نتيجة الاستفتاء . ( م ١٢٧ ) .

وللرئيس أن يصدر قرارات لها قوة القانون فى غيبة المجلس التشريعى . كما أن له أن يصدر هذه القرارات بتفويض يصدر من المجلس فى حالة الضرورة لمدة محددة ، وعن موضوعات معينة . وله حق الاعتراض على القوانين التى يوافق عليها المجلس فترد إليه ولا تنفذ إلا بموافقة ثلثى الأعضاء .

## سيادة القانون :

نص الدستور على أن سيادة القانون هى أساس الحكم فى الدولة ، وعلى وجوب أن تخضع

الدولة للقانون . ومن الجلى أن هذا الأمر لم يكن فى الظروف العادية يستدعى « نصا » فى الدستور ، وهو أمر ينبغى أن يستفاد بالضرورة من حقيقة كون الدولة دستورية . ومن الجلى أن سيادة القانون هى مبدأ يحتاج إلى « مسلك » لا إلى « نص » فحسب ، لأن المقصود به أن يكون النشاط العام صادرا عن القوانين والقواعد التشريعية الموضوعية المقررة . وأن يكون التنفيذ فى إطار التشريع القائم وطبقا له ، دون أن توجد ثمة فجوة بين التشريع والتنفيذ وبين القول والفعل . والتحقيق الأمثل لسيادة القانون تكون من خلال وضع الضمانات الكفيلة بعدم جنوح الفعل عن الإطار التشريعى القائم ، وذلك عن طريق التحديد المنضبط لاختصاصات السلطات والأجهزة المختلفة ، ووجود الرقابة الفعالة على نشاطها ، وفرض العقوبات الرادعة على المخالفين ، وتأكيد الضمانات العملية لحسن تطبيق القوانين . ولعل الدستور قد شاء بهذا النص العام عن سيادة القانون أن يذكر به لتستهدى به أجهزة الدولة مستقبلا فى تقنيناتها ، لتعيد صياغة البناء التشريعى وفقا له ، بعد أن اعترى البناء التنظيمى ما اعتراه من آثار شخصية الحكم ، وبعد ما أضنى التجربة الدستورية المصرية من اتساع الفجوة بين نشاط أجهزة التنفيذ والأطر القانونية الموضوعية .

وقد أورد الدستور النصوص التقليدية المتعلقة باستقلال القضاء والقضاة وعدم جواز تدخل أية سلطة فى القضايا وعلنية جلسات المحاكم وغير ذلك . ثم كان أهم ما أورده جديدا فى هذا الشأن هو النص على أنه يحظر حظرا مطلقا تحصين أى عمل أو قرار من أعمال الإدارة وقراراتها من رقابة القضاء ، وتأكيد حق كل مواطن فى اللجوء إلى قاضية الطبيعى . على أنه أشار إلى تنظيم « محاكم أمن الدولة ، كتكوين قضائى يحدد له اختصاص خاص عن الهيئات القضائية العامة التى تمثل السلطة القضائية .

وقد ترتب على ما تضمنه الدستور من حظر لمنع التقاضى ، ومن التزام مطلق بحرية التقاضى لجميع المواطنين ، ترتب على ذلك أن أصدرت المحكمة العليا أخيرا حكمين هامين ، يتعلق أولها بعدم دستورية قانون حظر التقاضى بالنسبة للموظفين المفصولين بغير الطريق التأديبى ، ويتعلق الثانى بعدم دستورية ، حظر الطعن فى قرارات لجان تقدير ايجارات المساكن ، وأشاع هذان الحكمان مناخا عاما بأن التقاضى حق مطلق ، وأن هذا المبدأ المقرر يأخذ طريقه إلى النفاذ فعلا فى الحياة العامة .

## الحريات العامة :

وقد تضمن الباب الثالث من الدستور الأحكام المتعلقة بالحريات والحقوق والواجبات العامة . عن المساواة بين المواطنين وكفاله الحرية الشخصية لهم وحرمة المساكن وحياة المواطنين الخاصة . وحركة المراسلات وحرية الرأى فى حدود القانون . وحرية الصحافة والطباعة والنشر إلا فى حالة الطوارئ أو زمن الحرب . وكل ذلك بالقيود القانونية الواردة بالدستور . ونص على أن « كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو تقيد حريته بأى قيد تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان . ولا يجوز إيذاؤه بدنيا أو معنويا . كما لايجوز حجزه أو حبسه فى غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون » . وأنه يتعين أن يبلغ من « يقبض عليه أو يعتقل بأسباب القبض عليه أو اعتقاله فورا . وأن يكون له حق الاتصال بمن يرى إبلاغه بما وقع أو الاستعانة به على الوجه الذى ينظمه القانون » ، مع كفالة حقه فى التظلم إلى القضاء من الإجراء الذى قيد حريته .

ومن الجلى أن هذه الأحكام . وإن ظهرت لغير من عايش التجربة المصرية . كما لو كانت من المسلمات التى لاتحتاج إلى تقرير خاص فى المجتمعات المتحضرة . فإن سابق معايشة هذه التجربة فى بعض تعقيداتها ، من شأنه أن يثير الإحساس بأن مثل هذه الأحكام على مستوى هام وخطير من الأهمية . وهى من الضرورات الملحة لمعالجة ما أصاب الروح المصرية من جروح عميقة . ولاشك أن تقريرها صراحة لهو تسجيل شجاع لما شاب الحياة السياسية من أوضار . على أن مايستحق الإشارة أن الدستور قنن مايمكن أن يلحق هذه الحقوق وضماناتها من إجراءات الطوارئ . وأفسح لذلك فى نصوصه إفساحا واضحا . بحيث تجد هذه الإجراءات عند اتباعها أساسا لها فى الدستور . سواء بالنسبة للقيود على الحريات الفردية . أو حرية الرأى والصحافة أو محاكم أمن الدولة أو غير ذلك .

## الحكم المحلى :

أشار الدستور إلى تقسيم مصر إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية . أى بالوجود القانونى المتميز عن الحكومة المركزية . وذلك فى المحافظات والمدن والقرى . وأشار إلى أن تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجيا على مستوى الوحدات الإدارية وذلك بشرط أن تشكل بطريق الانتخاب المباشر ( م ١٦٢ ) . وأن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبى على

الأقل من العمال والفلاحين ، شأنه فى ذلك شأن مجلس الشعب ، ثم نص الدستور على أن يكفل القانون نقل السلطة تدريجيا إلى هذه المجالس . وأن يختار رؤساء ووكلاء المجالس بالانتخاب من الأعضاء .

ثم صدر فى ٢٣ سبتمبر ١٩٧١ القانون ٥٧ بشأن الحكم المحلى[1] نص على تشكيل المجالس الشعبية واختصاصاتها والمجالس التنفيذية واختصاصاتها والعلاقة بين النوعين من المجالس ، وطبقا لهذا القانون يشكل المجلس الشعبي للمحافظة من أعضاء لجنة الاتحاد وأمناء المراكز والأقسام وممثلين اثنين عن كل من الشباب والنساء . ويختص المجلس بمتابعة خطط تنفيذ برنامج العمل الوطنى فى المحافظة ودعم الدفاع عن أرض الوطن . واقتراح إنشاء المرافق المختلفة بالنسبة للخدمات والإنتاج ، وإقرار مشروع موازنة المحافظة والهيئات التابعة لها . ويشكل المجلس التنفيذى برئاسة المحافظ ومساعده إن وجد وسكرتير عام المحافظة وممثلى المصالح الحكومية بها . ويتولى المجلس الإشراف على حسن سير المرافق وإدارة المشروعات وإنشاء المشروعات الجديدة . وللمجلس الشعبي أن يوجه أسئلة واستجوابات إلى أعضاء المجلس التنفيذى وأن يحدد مسئوليتهم عما يقع من أعمال ويرفع قرار المجلس إلى رئيس مجلس الوزراء لاتخاذ مايلزم .

ومن الجلى أن نظام المجالس الشعبية بهذه الصورة التى تحقق نوعا من الرقابة الشعبية على الإدارة المحلية . نظام مستحدث يرجى منه إن تحقق تنفيذه فى جو من الديمقراطية بالمحافظات . أن يشيع قدرا له أهميته من الممارسة الديمقراطية . على أنه من الواجب ملاحظة أن تشكيل المجالس بالصورة الواردة بهذا القانون . يخالف ما نص عليه الدستور فى المادة ١٦٢ ـ التى أوجبت صراحة أن تشكل بطريق الانتخاب المباشر ، وأن يختار رئيس المجلس ووكيله بالانتخاب من بين الأعضاء ، فى حين يشكل القانون المجالس من أمناء وأعضاء لجان الاتحاد الاشتراكى الذين تم انتخابهم داخل تنظيم الاتحاد الاشتراكى . وبأكثر من درجة من درجات الانتخاب ، وقد نص القانون ذاته ( م ٥٥ ) على أن يعمل بأحكامه حتى يتم تشكيل المجالس الشعبية طبقا للمادة ١٦٢ من الدستور .

تلك إشارات عامة وموجزة لما أسفر عنه عام ١٩٧١ من إنجازات فى طريق الديمقراطية .

---

( ١ ) تعدل هذا القانون سنة ١٩٧٥ ثم سنة ١٩٧٧ . وألحق نظام الانتخابات عدد آخر من التغييرات بعد ظهور الأحزاب المتعددة فصار الانتخاب بما يسمى بالقائمة المطلقة مما رفضته أحزاب المعارضة وقاطعت بسببه الانتخابات المحلية .

بسم الله الرحمن الرحيم

# ثلاث ملاحظات
## عن حركة الديمقراطية فى مصر (*)

عدنا مرة أخرى إلى ما يسمى «مرحلة الحركة الوطنية الديمقراطية» كنا فى الستينيات قد شارفنا إنجاز مهام هذه المرحلة . من حيث تحقيق الاستقلال الوطنى السياسى والاقتصادى . ومن حيث البدء فى إقامة مشروع عربى للبناء الوطنى وللنهضة فى مجالات السياسة والاقتصاد . ثم حدثت هزيمة ١٩٦٧ ، وما تلاها من أحداث وسياسات ، وترتب عليها على مدى السنوات العشر التالية ، تفريغ السياسات السابقة من محتواها تفريغا كبيرا .

إن كان للهزيمة أو الفشل فائدة ما ، فهى فائدة استيعاب التجربة وتحصيل الدرس ، وجرد محتويات المرحلة السابقة . عسى أن تتكشف أسباب التعثر والفشل ، وأملا فى تفادى هذه الأسباب مستقبلا . إن الأمر وقد عاد القهقرى ، يوجب أن يطرح كل ما استقر فى فكرنا السياسى ، يطرح للتأمل من جديد . يوجب أن يتحرك المستقر ، وقد يكون استقر على غير صواب ، وأن نقلب النظر فى المسلمات ، أو فيما بدا يوما أنه من المسلمات . وهى لم تكن فى الحقيقة مسلمات أجمع عليها الكافة .

ولا يدعى هذا المقال أنه يبلغ فى هذا الشأن الطموح مبلغا ما . ولكن حسبه أن يطرح بعض ملاحظات مما دار فى رأس صاحبه ، ثم شعر إزاءها أنه صار على اطمئنان من نفسه ، إذ يخرجها كلمة مكتوبة للنقاش . وهى ملاحظات تتعلق بجانب واحد من جوانب المشكلة الفكرية المطروحة . جانب الديمقراطية ، من ناحية الهدف المبتغى من ممارستها ، ومن ناحية الإطار المبتغى لحركتها . وهى محض ملاحظات ، لا تشمل بحثا ولا شرحا . ولكن ترد مكثفة مختصرة فى نقاط ، تعبر عن موقف فكرى ، وتثير الجدل حوله إن امكن .

---

(*) نشرت فى كتاب غير دورى بعنوان «الفكر المعاصر» فى ١٩٨١ . وفى صحيفة السفير البيروتية فى ٤ إبريل ١٩٨١ .

## أولا :

من هذه المسلمات . تلك العبارة التقريرية «مرحلة الحركة الوطنية الديمقراطية» . والتى شاعت فى أدبيات الفكر الاشتراكى والتقدمى فى بلادنا . ومصدر فكرة المراحل هذه . هو استراتيجيات الثورة حسبما صاغتها الأحزاب الشيوعية وفقا للفكر السياسى الماركسى ، خاصة فى البلاد المستعمرة . وأساس الفكرة يرد من مراحل التطور التاريخى وفقا للنظرية المادية التاريخية . ومن الأوضاع السياسية الاقتصادية فى البلاد المستعمرة . أى ضعف الطبقة العاملة لضعف التطور الصناعى . والقوة النسبية للطبقة الرأسمالية مع ثوريتها الناتجة من تناقضها مع الاستعمار .... الخ .

فأساس الفكرة يتصل نظريا بمراحل التطور التاريخى كما صاغها الفكر الماركسى على درجة بالغة من التجريد . إذ تشمل فى صيغة واحدة التاريخ البشرى برمته . كما أنها فكرة تتصل بمسألة التحالفات السياسية بين القوى الاجتماعية المعنية بالوقوف ضد الاستعمار ووكلائه وحلفائه . سواء الوكالات الاقتصادية المرتبطة به ، أوكبار ملاك الأراضى المتعاونين معه . وقد تأكد ظهور فكرة التحالفات بهذه الصورة بعد الحرب العالمية الأولى . وخاصة خلال الثلاثينيات . إذ واكب ظهور فكرة الجبهات الشعبية ضد الفاشية فى أوروبا ، ظهور فكرة الجبهات الوطنية ضد الاستعمار فى البلاد المستعمرة أو الخاضعة لنفوذ الاستعمار السياسى والاقتصادى (شبه المستعمرة) .

وكان مفاد اتصال الحركة الوطنية بالحركة الديمقراطية . أو اتصال هذين الوجهين . أن الوجه الوطنى موجه ضد المصالح الاستعمارية كسبا للاستقلال الوطنى السياسى والاقتصادى . وأن الثانى موجه ضد مصالح كبار الملاك الزراعين والاحتكاريين المتعاونين مع الاستعمار . وضد سيطرتهما الاستبدادية على السلطة السياسية . والوجهان يلتحمان فى عملية سياسية وثورية واحدة . ويفضى إنجاز هذه المرحلة . إلى مرحلة أخرى تتعلق بالثورة الاشتراكية . بما تقتضيه من أهداف جديدة وتحالفات جديدة .

ثـمة جانبان يمكن منهما مناقشة هذه الصيغة . أولها : مسألة المراحل حسب التصور الذى ساد قديما . فقد أظهرت تجارب الحركات الثورية الوطنية فى الخمسينيات ، أظهرت تداخلا وتشابكا بين ماكان يعتبر أهدافا متميزة ومنفصلة لكل من المرحلتين . المرحلة الوطنية الديمقراطية . والمرحلة الاشتراكية . فلم يوجد فى الممارسة التاريخية خط فاصل بينهما . وصار

المعول عليه هو البحث العينى الملموسة لواقع المجتمع وللقوى السياسية والاجتماعية فيه ، وللأطر الفكرية التى تعمل كل من هذه القوى من خلالها . وهذا البحث يفضى إلى مجموعة من السياسات العينية الملموسة، تستنبت من الواقع ذاته، ثم يجرى التصنيف النظرى لها من بعد. ولم يكن مما يسعد كثيرا فى فهم الواقع الملموس ، القفز الفجائى السريع من صيغ نظرية عامة بالغة التجريد ، تتعلق أساسا بتطور التاريخ البشرى فى عمومه (على افتراض صواب هذه الصيغ ودقة انطباقها على غير التاريخ الأوروبى ) ، القفز من ذلك إلى مواجهة محددة لظروف واقع معيشى فى سنين معينة فى مجتمع أو مجتمعات محددة .

وثانى الجانبين يتعلق بصلة الوجهين الوطنى والديمقراطى بعضهما ببعض إذ أظهرت حركات التحرر فى الخمسينيات ، أن هذه الصلة ليست غير منفكة. أى أن التلازم ليس حتميا بينهما. فقد أمكن فى بلدنا تحقيق الاستقلالين السياسى والاقتصادى تحقيقا شبه كامل، مع ضرب الديمقراطية السياسية . وأن هذا الإنجاز لم يخالف المستفاد من الصيغة السابقة فحسب ، بل خالف أيضا المستفاد من تجربة الكفاح المصرى من بداية القرن العشرين ، وخاصة من ١٩١٩ ، عندما قام التلازم بين الحركتين الوطنية والديمقراطية ، بحسبان الديمقراطية هى وسيلة تحقيق الاستقلال ، وأن الاستقلال هو الحفيظ على الديمقراطية . وباعتبار أنه على كلا الصعيدين ، فإن الحلفاء هم هم ، والأعداء هم هم . على أنه إن كانت تجربة الخمسينيات ـ وخاصة من ١٩٥٦ ـ قد صدعت ما بين الوجهين ، أنجازا للاستقلال وإهدارا للديمقراطية السياسية ، فإن التجربة ذاتها فيما آلت إليه فى السنوات التالية بعد ١٩٦٧ ، أفادت أنه إن أمكن تحقيق الاستقلال بغير الديمقراطية ، فإنه لم يمكن المحافظة عليه بغيرها .

حاصل هذه التجربة الماضية ، وواقع حياتنا المعيش ، يفرضان علينا الاعتقاد بوجوب قيام التلازم الآن بين الحركتين الوطنية والديمقراطية لصالحهما معا . على أن هذا الاعتقاد لا يجب أن ينفى احتمال قيام تيار وطنى غير ديمقراطى ، أو تيار « ديمقراطى » غير وطنى . وتوضيح ذلك ، أنه أمكن فى السنوات الأخيرة فى مصر ، مشاهدة قيام دعوة سياسية تتبنى فيها لنمط من الديمقراطية مفرغ من المضمون الوطنى . هو تيار يستهدف تصفية المنجزات الوطنية والاجتماعية للمرحلة السابقة (مرحلة الخمسينيات والستينيات) باسم الديمقراطية. وقد أريد بهذا التيار أن يواجه الحركة الوطنية غير الديمقراطية التى سادت فكرا وأسلوبا للممارسة فى الخمسينيات ، يواجهها بشعار للديمقراطية مفرغ من مطالب الاستقلال الوطنى . كما أريد به أن يقابل حركة

الإصلاحين الاجتماعى والاقتصادى غير الديمقراطية التى سادت فى الستينيات ، يقابلها بشعار للديمقراطية مفرغ من المضمون الاجتماعى الإصلاحى أو الشعبى . أمكن قيام هذا التيار كما أمكن قيام سلف له فى حزب الأمة منذ سبعين عاما . وذلك فى ظروف الضعف الشعبى للحركة الوطنية ، وما عانته من تشهير وابتزاز سواء بعد فشل ثورة عرابى فى ١٨٨٢ ، أو بعد انتكاسة ١٩٦٧ .

وبالمثل يمكن أن يظهر تيار وطنى غير ديمقراطى ، أو يتبنى مفهوما للديمقراطية لا ترضى عنه القوى المعنية . وقد وجد مثل ذلك فى مراحل من تاريخنا الحديث . بمثل ما كان مصر الفتاة قبل الحرب العالمية الثانية . وبمثل ما كانت جماعة الإخوان المسلمين فى تلك الفترة ذاتها . وبمثل ما كان نظام ثورة ٢٣ يوليه . على أن ثقل وطأة الاستبداد السياسى فى الخمسينيات ، ثقل وطأته على القوى الوطنية ذاتها ، وما ساد بعد من الشعور بعدم جدوى هذا الاستبداد الوطنى ، فى الحفاظ على استقلال البلاد بعد انتكاسة ١٩٦٧ وما تلاها ، كل ذلك يقيل من عبء توقع وجود فعال لهذا التيار. وأن الشواهد المرئية فى حاضرنا المعيشى لا تفيد وجودا راهنا له . ولكن لا يمكن الجزم بانتفاء هذا الاحتمال مستقبلا . وخاصة احتمال ظهوره فى صورة خلاف فى تحديد مفهوم الديمقراطية .

ومن ناحية أخرى فإن الصلة ما بين الحركة الوطنية كحركة استقلال قومى ، وما بين حركات الإصلاح والتحرر الاجتماعى ، هذه الصلة وإن بدت لأول وهلة بديهية وغير منفكة ، فلا يمكن الجزم فى ظروف ما قد يستنبته الواقع المعيشى من نوابت ، لا يمكن الجزم باستحالة توليد تيار سياسى ، يؤكد على الأوضاع الاجتماعية وعلى الانتماء الطبقى ، سواء للطبقات المستغلة أو الطبقات المستغلة ، ويؤكد على الانتماء الأممى على حساب الجامع القومى كجامع سياسى فى الكفاح ضد الاستعمار. وذلك بمثل ماحدث فى الأربعينيات من جانب أهم المنظمات الماركسية وقتها ، وذلك فى نظرتها إلى المسألة الفلسطينية . عندما صاغت تحالفاتها على أساس الوصل بين الطبقتين العاملتين اليهودية والعربية ، ضد التيارات القومية والدينية . وأهدرت الإطار الوطنى فى النظر إلى المسألة ، بما كان من شأنه أن يفسح للوجود الصهيونى ذاته . وبما كان من شأنه توجيه الضربات الأساسية ضد قسم من التيارات المعادية للاستعمار ، قومية كانت أو دينية .

وإزاء كل هذه الأوضاع والاحتمالات ، يتعين فحص الأولويات وتحديد الأطر العامة .

فالاستقلال الوطنى ، السياسى والاقتصادى والفكرى ، هو الهدف الرئيسى لحركة التحرر فى بلادنا . والديمقراطية كفكرة عامة أو نمط ملموس ، ينبغى النظر إليها من حيث وظيفتها فى تحقيق هذا الاستقلال بجوانبه الثلاثة المتشابكة تلك . إن الديمقراطية بكل أهميتها وضرورتها ، ليست فى ظروفنا الماثلة مثلا يستهدف لذاته ، فى مواجهة الاستقلال الوطنى أو على انفصال عنه . إنها وسيلة تستهدف لتعين على تحقيق الاستقلال ولتضمن المحافظة عليه عند تحقيقه ، ولتعين على أيلولة ثمار الاستقلال للجماهير الشعبية الواسعة . وإن التحرر الاجتماعى يستهدف يقينا ، ولكن ينبغى أن يكون استهدافه فى إطار محكم من حركة الاستقلال الوطنى . وعلى ذلك فإن كلا من الديمقراطية والتحرر الاجتماعى يتعين فحصه فى إطار قوى حركة الاستقلال الوطنى ، وفى إطار المشروع الوطنى المتكامل .

## ثانيا :

آلت الحركة الوطنية المصرية منذ الخمسينيات إلى أن يكون مضمونها الرئيسى هو المسألة الفلسطينية ، صارت فلسطين منذ ثلاثين عاما متضمنة فى مشاكل الاستقلال المصرى ، بأكثر مما كانت السودان متضمنة فى مشاكل هذا الاستقلال خلال النصف الأول من القرن العشرين . وصارت إسرائيل مهددا للاستقلال المصرى بأكثر مما كان الوجود البريطانى فى السودان مهددا لهذا الاستقلال من قبل .

فى النصف الأول من القرن العشرين ، كانت السيطرة الاستعمارية على السودان تهدد استقلال مصر وتحده . فلزمت مواجهة ذلك بشعارات «وحدة وادى النيل» ، «استقلال وادى النيل» ، «الجلاء عن وادى النيل» ... الخ . بحسبان أنه لا استقلال لمصر بغير تصفية الاستعمار فى السودان .

وبالمثل فلا استقلال لمصر الآن بغير تصفية الصهيونية فى فلسطين . ولا قدرة على ذلك بغير الانتماء العربى لمصر ، الذى يحقق الترابط السياسى والاقتصادى والعسكرى على هذا المستوى القومى . ليس هذا فقط ، إنما هناك مشروع قومى عربى وحضارى متكامل يربط مصر بالوطن العربى ، ويربط كل آمال مصر فى التحرر والنهضة والتقدم بالانتماء العربى . إنما التركيز على المسألة الفلسطينية يرد هنا بحسبان أن فلسطين كانت همزة الوصل بين حركة التحرير المصرية وبين الحركة العربية والإسلامية ، وأنها تمثل بؤرة الصراع فى حركة التحرر العربية الشاملة . وهى ترد فى

معرض الجدل مع من لا يزالون يروجون للمصرية الضيقة ، وذلك من قبيل بيان أنه لا استقلال لمصر الضيقة هذه ، ما بقيت معزولة مفصولة عن الحركة العربية ، ولا استقلال لها ما بقى احتلال فلسطين . وأن جلاء عن سيناء أو غيرها من الأراضى المصرية ، لا يفيد استقلالا وضمانا ، بأكثر مما كان يفيد جلاء الجنود الانجليز عن القاهرة والإسكندرية فى ١٩٤٧ ، مع بقائهم فى منطقة القناة .

وإن مصر منذ ١٩٦٧ تتعرض لضغوط الاستعمار الامريكى الصهيونى وتهديداته . والسؤال الذى يثور هنا ، هو ماذا يريد الاستعمار لمصر وما مشروعه بالنسبه لها ؟ كانت بريطانيا مثلا فى فترة احتلالها لمصر ، تستهدف تأمين وسائل مواصلاتها الامبراطورية ، باعتبار أهمية الوضع الجغرافى لمصر فى إطار الاستراتيجيتين السياسية والعسكرية للامبراطورية البريطانية. كما كانت تستهدف استغلال مصر كمزرعة للقطن لمصانع النسيج البريطانية . وكلا الهدفين يقيم المشروع البريطانى لمصر ، على صورة تقتضى نوعا من الترشيد فى النظامين السياسى والاقتصادى ، يضمن استقرار الأوضاع المصرية لصالح بريطانيا . كما يضمن إنتاج المحصول اللازم لها . ولكونه مشروعا اقتصاديا منتجا ، فقد اقتضى إقامة حلف استراتيجى مع طبقة مصرية ذات صلة بالإنتاج ، تتمثل فى كبار ملاك الأراضى الزراعية .

أما الآن ، فإسرائيل مشروع استعمارى استبطانى يقام على أرض عربية ، ويستهدف التوسع الإقليمى والتكثيف السكانى اليهودى الوارد من الخارج ، وذلك على حساب بلاد العرب ومنها مصر . ولا يظهر لكاتب هذا المقال أن من الأهداف الإسرائيلية فى مصر ، تنمية مجال ما من مجالات الإنتاج لصالح إسرائيل . فالهدف الإسرائيلى من مصر هو التوسع على حسابها وأن يستمد من طاقاتها ما يتيسر لنمائه من شرايين الحياة ، مياها أو بترولا أو ما شابه . وهدفها تفكيك العرب وعزل مصر عن البلاد العربية الأخرى ، بما يضمن أمن إسرائيل واحتمالات التوسع لها .

والولايات المتحدة ، لم يظهر بعد أنها تستهدف إقامة مشروع اقتصادى لها فى مصر . إنما الهدف الواضح إلى الآن ، هو إهدار قوة مصر المستقلة ، بحسبانها قوة مهددة للمصالح البترولية الأمريكية فى العالم العربى . وأن دور مصر المؤثر فى الوطن العربى ، دور يصعب تجنبه متى صارت مستقلة .

كلا الهدفين الأمريكى والإسرائيلى ـ حسبما يبدو ـ لايفيده إقامة مشروع إنتاجى فى مصر.

إنما المقصود الأساسى ـ حسبما يظهر ـ هو تفكيك مصر وتفريغ فاعليتها . أى تبديد أية طاقة مصرية تعوق التوسع الإسرائيلى ، أو تهدد المصالح البترولية الأمريكية فى العالم العربى . ويستند تحقيق هذا الهدف إلى الهيمنة العسكرية الإسرائيلية ، فضلا عن النفوذين السياسى والثقافى المبتغيين. ولاتبدو بوادر أى تحالف أو تقارب مع أى من القوى المنتجة فى مصر.

هو مشروع لتفكيك أى من قوى التماسك المصرية ، سواء الاقتصادية أو السياسية أو الثقافية . وهو مشروع يتجه إلى الوكلاء فى الاقتصاد ، وإلى اختراق البناء الثقافى المصرى ، سواء ظهر فى صورته القومية أو الدينية ، وإلى استئلاف قلوب المثقفين المصريين من خلال إشراكهم فى مؤسسات البحوث المختلفة وغيرها. هو فى الخلاصة مشروع يستهدف تفكيك القوى المنتجة فى المجتمع المصرى وتناثرها . وأوضح مظاهر ذلك يتمثل فى شرذمة القوى الاجتماعية واصطناع التطاحن بينها واستنبات الخلافات الدينية ، وكذلك إضعاف القيادة التقليدية لجهاز الدولة المصرى ، الذى حمل على كتفيه من قبل تحقيق تجارب الاستقلال والتنمية المستقلة سواء على عهد محمد على أم على عهد عبد الناصر.

ومن أوضح تلك المظاهر أيضا ، تشجيع هجرة الفنيين المصريين إلى الخارج . هؤلاء الفنيون هم زبدة حركة النهضة المصرية ، وهم أينع ما أثمرت تلك الحركة على مدى مائة من الأعوام وخمسين ، وهم من كان عليهم المعول فى حمل مشروعات النهوض والتقدم ، وهم اليوم يتناثرون كالأشلاء ما بين كندا فى أقصى الشمال الغربى واستراليا فى أقصى الجنوب الشرقى . هذا بالنسبة للهجرة إلى الغرب . أما بالنسبة للهجرة إلى البلاد العربية ، فرغم ما ينتظر أن يشيعه وجودهم ونشاطهم الفنى فى الوطن العربى من توثيق الأواصر والعلاقات والمساهمة فى النهضة العربية الشاملة ، إلا أن هذا الوجود والنشاط لايؤتيان فى هذا الصدد ثمارهما المرجوه ، بسبب عدم تخطيط هذه الهجرة تخطيطا يستهدف استخلاص الفوائد المثلى لها فى البلدين المعنيين . وبسبب انفصال كل من مشروعات التنمية فى أغلب هذه البلاد عن بعضها البعض ، وخضوع الكثير من تلك المشروعات لهيمنة السوق الرأسمالى العالمى وللمشروع الاستعمارى العام .

* * *

والسؤال الذى يثور هنا يتعلق بوظيفة الديمقراطية فى إطار الحركة الوطنية . فمن ١٩٦٧ ، ظهر مطلب الديمقراطية كمطلب تمليه الضرورة الحيوية . كان مطلبا موجها ضد السلطة

السياسية القائمة آنذاك . رغم أن هذه السلطة عينها اتخذت من الخطوات الجادة ما يعيد بناء القوة العسكرية المصرية لطرد العدو الصهيونى من أرض الكنانة . كان مطلب الديمقراطية وقتها يتضمن حكما بأن النظام السياسى قد أوصل الأوضاع المصرية إلى طريق مسدود . طريق لا يؤمن فيه أن يقوى النظام المصرى على التجدد ، وعلى تفادى ما تكلس فيه من سلبيات قاتلة . بحسبانه نظاما لم يستطع الاستفادة مما أتيح له من ممكنات لتأمين الاستقلال الوطنى . ولا استطاع رغم وطنيته المحافظة على الأرض المصرية من عدوان المعتدين .

وفى السنوات الأخيرة ، آلت وظيفة هذا المطلب ، إلى استهداف خلخلة الأوضاع المعادية للحركة الوطنية بمفهومها القومى الشامل الوارد بهذا المقال ، واستهداف التصدى للاستعمار الأمريكى الإسرائيلى ولسياساته ، ومواجهة محاولاته تصفية الفكر المقاوم له .

والوظيفة الثانية للديمقراطية ، هى إشاعة المناخ المناسب لبلورة القوى والتيارات الوطنية والشعبية المختلفة . فضلا عن إشاعة المناخ المواتى للتحاور والتداول بين هذه القوى والتيارات . إن إشاعة المناخ الديمقراطى لايستهدف إنشاء سوق عكاظ جديدة ولا هايد بارك مصرية ، لا يستهدف حفر مستنقع للفكر والنشاط السياسيين. إنما يستهدف شق القنوات وتعبئة تيارات الحركة الوطنية وبلورتها ، تم توجيه السلطة السياسية لخدمة أهداف الحركة الوطنية ، ولكف النفوذ الاستعمارى وتصفية مواقعه .

إن التآخى بين القوى والتيارات المعادية للاستعمار يتطلب وجود الديمقراطية . لأنه تآخ يفيد اعتراف عدد من القوى والتيارات بعضها ببعض ، وتداولها وتعاونها فى نطاق سياسات عامة واحدة ، رغم ما يقوم بينها من اختلافات . ولا يملك واحد منها سلطانا حاسما على الآخر . ولا يظهر فى إطار الظروف المرئية ، أن فى الإمكان أن تسود قوة واحدة ، أو تيار واحد يجمع الجماهير فى معركتها ضد الاستعمار . والصيغة الوفدية القديمة الجامعة ، لا يبدو فى ظروف الوضع التاريخى الراهن على الأقل ، أنها قابلة للتطبيق . وذلك لسببين :

الأول أن القوى الاجتماعية قد صارت أكثر تحددا مما تحتمل تلك الصيغة الوفدية . من جهة الفئات المختلفة للرأسمالية ، والطبقة العاملة ، والموظفين ، وأوضاع المهنيين (من حيث المجالات المفتوحة أمامهم فى الداخل والخارج . ومن حيث الكثرة العددية لهم وثقل نفوذهم النسبى فى المجتمع ، ومن حيث ما يتمتعون به من دور خاص فى أجهزة الإدارة والدولة ، وتكوينهم للبيروقراطية المصرية ذات الشأن والخطر). والطلبة (حوالى نصف مليون منهم

بالجامعات والمعاهد العليا ، وتخرجهم المعاهد كل خمس سنوات أو ست لينضافوا إلى المهنيين) .

وثانى السببين ، أن التيارات الفكرية والايديلوجية ، قد تبلورت بأكثر مما تحتمل الصيغة الوفدية أيضا . فهناك التيارى الإسلامى السياسى ، والتيار القومى العربى ، والتيارات التى تركز على المشكلة الاجتماعية ، سواء تخللت التيارين السابقين أو انفردت بعض فصائلها بأوضاع خاصة .

إن الصيغة الوفدية التى تميزت بالجامعية فى ١٩١٩ ، قد فقدت بعضا من جامعيتها ، بظهور التيار الإسلامى السياسى فى الثلاثينيات. وفقدت الكثير من هذه المزية خلال الأربعينيات. وجامعية نظام ٢٣ يوليه استندت إلى سلطان الدولة المهيمن الرادع ، وأنبتت على حساب الكثير من التيارات والفصائل . والوضع اليوم أكثر وضوحا . فقد انشقت الخلية الوفدية القديمة ، إلى عديد من الخلايا . ويصعب تصور ارتدادها إلى خلية واحدة . ولكن يمكن أن ينبنى منها جميعا جسم واحد .

يمكن فى المستقبل بالجهد الفكرى والنشاط الفعال الدءوب . بناء كيان واحد . ولكن ذلك يتعلق باحتمالات المستقبل ، أكثر منه متعلقا بإمكانيات الواقع الحالى .

## ثـالـثـا :

النقطة التى تبدو لكاتب هذا المقال بالغة الأهمية ، هى إيضاح ما يظهر له أنه خطأ شائع ، وهو افتراض علاقة غير منفكة بين تيار فكرى عام معين ، وبين قوة اجتماعية محددة . فالفكر الدينى السياسى يخدم الإقطاع ويعبر سياسيا عنه ، والفكر الليبرالى يخدم الرأسمالية ويعبر عنها ، والفكر الماركسى يخدم الطبقة العاملة وينبعث من وجودها التاريخى معبرا عن مصالحها . وهكذا ضربة لازب . والتنظيمات السياسية تصنف وفقا لايديلوجيتها ومأخذها الفكرى العام ، لا وفقا لبرنامجها ومسلكها السياسى . قد يصاغ التعبير عن هذا المنحى بطريقة أكثر رصانة فى الوزن والتقدير والتحفظ ، ولكن الأمر فى تبسيطة يئول إلى المعنى السابق .

ويعيب هذه النظرة عيبان أساسيان ، أولهما أنها تسقط من حسابها المكونات الفكرية التاريخية للشعب . والثانى أنها تتجاهل النظر إلى الفكر موظفا فى البيئتين الاجتماعية والسياسية .

وعلينا أن نعترف بادئ ذى بدء، أن ثمة فكرا موروثا عشناه وعشنا به اثنى عشر قرنا. وضم برحابته تاريخا طويلا عريضا، بحضارته ونهضته وحيويته حينا، وبانحداره وجموده حينا، وبصراعاته السياسية والاجتماعية والفكرية، وبنزعات الاستبداد والمحافظة ونزعات التمرد والثورة. وإذا كان لحقه فى القرون الأخيرة بعض من الركود، فقد كان ذلك انعكاسا للظروف المحلية والعالمية التى فرضت نفسها على مجتمعاتنا. وليس من المسلم به أن هذا الفكر الموروث، هو عينه سبب ما عانينا فى القرون المتأخرة. وأن جهود الإحياء المعاصرة لجوانب هذا الفكر المختلفة، تكشف عن أن التسليم بذلك أمر أبعد عن الحقيقة، كما أن الدراسة العلمية الموضوعية بالمناهج المعترف بها حاليا، تستبعد أن يكون الفكر هو السبب.

على أنه حدث فى فترة الركود والوهن، أن دهمنا الاستعمار الأوروبى. وانكسر المجتمع أمام غزوته السياسية الاقتصادية العسكرية الثقافية الكاسحة. وهنا ظهر ما يمكن تسميته بالفكر الوافد.. انتشر بالمدارس الحديثه والبعثات ووسائل الإعلام واسعة الانتشار. وانزرع هذا الفكر فى البيئة المحلية بمدارسه المختلفة الرجعية والمحافظة والتقدمية ... الخ.

* * *

المهم فى هذه العجالة، الإشارة إلى أن الوضع الراهن قد آل إلى ازدواجية وثنائية واضحة، فى كل ما يتعلق بأوضاع الحياة الاجتماعية، ومنها الحياة الفكرية. وصارت الجماعات السياسية تتشكل وفقا لعاملين اثنين لا لعامل واحد. العامل السياسى والاقتصادى الذى يميز بين القوى الاجتماعية المختلفة. والعامل الفكرى والايديلوجى الذى يميز بين ما يمكن تسميته تيارات الفكر الموروث من جهة، وبين تيارات الفكر الوافد من جهة أخرى. وصار تجاهل هذه الازدواجية هو أول طريق الخطأ فى فهم الأوضاع المعيشة.

ولعل النظرة وحيدة الجانب التى سادت غالبا بين أهل الفريقين، هى المسئولة عن هذا الانفصام الحاد الذى يصدع المجتمع ويفتت قواه، وهى المسئولة عن هذه الغربة المظلمة التى تغشى أهل كل فريق تجاه الآخر، حتى أضحيا وكأن كلا منهما فى كوكب منفصل، وليسا على أرض واحدة فى مجتمع واحد وشعب واحد. ولعل ما أدى إليه ذلك من التفكك، هو ماكان أبعد لعشرات السنين احتمالات التقارب والتآخى، بل إمكانيات التفهم المتبادل. فلم تمكن المشاركة، ولا أمكن فى ظروف تاريخية سياسية ملائمة، الهيمنة على مقدرات الأمور وتوجيه المجتمع توجيها رشيدا، لتحقيق أهداف سياسية واقتصادية مطروحة. لقد فوت هذا

الانفصام فرصا تاريخية مناسبة، ولأن الهيمنة المنفردة لأيهما كانت مستحيلة ولأن الجهد المشترك لم يكن أقل صعوبة. ولعل هذا مما أكسب جهاز الدولة جموحه، من قفز عليه إما ثار به وبالمجتمع، وإما انتكس بهما معا.

ثمة دائرتان متميزتان، واحدة للعامل السياسى الاقتصادى، والثانية للعامل الفكرى الأيديلوجى. ومفاد وجودهما معا، أنه لا يوجد نمط فكرى وحيد، يعبر عن مجموعة متسقة من المصالح السياسية والاقتصادية.

ففى إطار الفكر الليبرالى العلمانى مثلا، وجد العديد من الجماعات السياسية، التى تعبر عن مصالح مختلفة، بل متخالفة وقد تصل إلى حد التطاحن. وجد فى هذا الإطار نفسه ثورة ١٩١٩، وجد فيه أيضا بعض من أقوى أعدائها. وضم هذا التيار الوفد والأحرار الدستوريين على تضادهما السياسى. ثم انضاف إليه السعديون.

ووجد مثلا تعبيران، موروث ووافد، يعبران عن مصلحة سياسية واحدة. ويمكن ضرب المثل على ذلك بالشيخ الظواهرى (شيخ الأزهر فى ١٩٣٠)- وإسماعيل صدقى (رئيس الوزراء فى الفترة نفسها والمتصل ببيئة أصحاب المصالح الأوروبية) وكلاهما يعبر عن المصلحة السياسية للسرأى الملكية وما تمثله. ومن قبل هذين عبر عن المصلحة ذاتها كل من حزب الاتحاد ولجان الخلافة الإسلامية (نحو سنة ١٩٢٥).

وفى إطار التيار الدينى السياسى، وجدت جماعات واتجاهات ذات تعبيرات سياسية شديدة التباين. المؤسسة الرسمية وعلى رأسها الأزهر. وخاصة على عهد مشيخة الظواهرى والمشيخة الثانية للمراغى (من ١٩٣٠ - ١٩٤٥)، إذ أوغل الأزهر فى المواقف السياسية المؤيدة للسراى. ومن جهة ثانية وجدت فى الفترة ذاتها جماعة الإخوان المسلمين، التى كانت ذات تعبير متميز ومختلف تماما، وذات نزوع شعبى واضح. وآلت من بعد إلى التناقض مع الملك وحكومته تناقضا عنيفا فى ١٩٤٨. ثم هناك الاهتزازات العنيفة فى مصر الفتاة، وأيلولته لفترة محدودة فى بداية الحرب العالمية الثانية، إلى التيار الإسلامى تحت عنوان «الحزب الإسلامى الوطنى». وكذلك ماكان فى مسلك الحزب الوطنى من مزج للإسلام بالوطنية.

* * *

والأمر الذى ينبغى استخلاصه من الظاهرة التى تشير إليها تلك الأمثلة، أنه فى صدد

قياس الوجهة السياسية لأى تيار أو جماعة . فلا يجوز الوقوف عند أى إطار فكرى عام . إنما يتعين ملاحظة الفكر الملموس موظفا فى البيئة الاجتماعية السياسية والمسلك العملى . ومع ملاحظة أن أى إطار فكرى عام ، لا يفيد بذاته ضربة لازب موقفا سياسيا اجتماعيا محددا .

وعلى سبيل المثال فما دمنا نحكم على المواقف المختلفة باعتبار أن التحرر الوطنى هو معيار التقدم والنهضة ، وأنه بهذا المعيار ، آل الفكر الليبرالى مثلا على يد حزب الأمة إلى وظيفة رجعية فى أوائل القرن العشرين . فإن الفكر الماركسى المتصور أنه فكر تقدمى ، يمكن أن يئول إلى التعبير عن مصالح رجعية. وذلك بالمعيار ذاته ، عندما يفضى مفهوم الأحمية الطبقية فيه إلى طمس الفروق القومية بين البلد المستعمر ومجتمعه وبين البلد المستعمر ومجتمعه . أو عندما يوجه سهامه السياسية إلى قوى دينية أو قومية مجاهدة ضد الاستعمار . وينبغى ملاحظة أن تعاونا بين حركتين « يساريتين» فى مجتمعين أحدهما مستعمر والآخر مستعمر ، لا يقل شططا ، من وجهة نظر الحركة الوطنية عن التعاون بين حركتين « يمينيتين» . كلاهما يطمس العنصر المميز اللازم للمواجهة .

إن أهم ما يستهدفه الاستعمار والصهيونية ، ضمانا لأمنهما وأطماعهما ، هو نزع عنصر التمييز الدال على غربتهما لدى شعوب الأوطان المغزوة . ولهما فى سبيل ذلك وسائل ، منها إشاعة بعض المفاهيم الزائفة عن جامعة صورية ، مثل « الشرق الأوسط » ، والبحر المتوسط ... الخ ، أو إشاعة مفهوم سياسى يمكن من الجمع بين إسرائيل والمصالح الغربية وبين وطننا العربى والإسلامى . ومثالها المفاهيم البالغة التجريد عن جامعة أو نزعة « إنسانية » عامة تطمس المميز الدينى عند الضرورة ، أو نزعة أممية طبقية تطمس المميز القومى وتصمه عند الضرورة « بالشوفينية » أو التعصب العنصرى .

وفى المقابل ، يمكن بالمعيار ذاته ، قيام تعبير دينى عن مصالح شعبية وتقدمية . والعبرة فى ذلك بالموقف الفكرى الملموس والمسلك السياسى العملى المجاهد للاستعمار فى ظروف تاريخية محددة . والظروف التاريخية المحددة الراهنة ، تتعلق بالموقف من المسألة الفلسطينية ، وبمواجهة الاستعمار على نحو ما سلف من البيان ، وبالتأكيد على الانتماء العربى لمصر .

وهنا ينبغى الاعتراف بأن الحركة الدينية الشعبية ، كانت تاريخيا أسبق الحركات الشعبية والسياسية المصرية ، فى التنبية إلى الخطر الصهيونى والجهاد ضده ، وكانت من أسبق الحركات فى التوجه العربى لمصر . ولم يدرك غيرها ذلك بمثل ما أدركته وبالسرعة التى أدركته بها ، هى

وجماعة مصر الفتاة . كما لم يصل غيرها فى مواجهة الخطر الصهيونى إلى مثل المدى الذى وصلت إليه أو كانت تدعو له وتستعد للوصول إليه . سواء فى ١٩٣٦ ، أو فى ١٩٤٨ .

ومن هنا يلتقى تيارا الحركة القومية العربية والحركة الدينية . ولكن يظل للتيار الأول القدرة على احتضان الجامعة الوطنية من المواطنين مختلفى الديانات (أى المسلمين والمسيحيين خاصة) . ويظل على التيار الثانى أن يجتهد لحل ما يعوقه عن أداء هذه الوظيفة..

الحمد لله،،

طارق البشرى

# فهرست

رقم الايداع ٨٧/٤٠٥٣
ترقيم دولي ٠ ٤ ـ ٠٩٤ ـ ١٤٨ ـ ٩٧٧

مطابع الشروق

القاهرة: ١٦ شارع جواد حسني - هاتف: ٧٧٤٨١٤ - ٧٧٤٥٧٨ - برقيا: شروق - تلكس: 93091 SHROK UN
بيروت: ص.ب: ٨٠٦٤ - هاتف: ٣١٥٨٥٩ - ٨١٧٧٦٥ - ٨١٧٢١٣ - برقيا: داشروق - تلكس: SHOROK 20175 LE